Dailheu, Emile
Le gouvernement politique
de l'Algérie

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

LE GOUVERNEMENT POLITIQUE DE L'ALGÉRIE

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue le 19 décembre 1901, à une heure de l'après-midi

PAR

EMILE DAILHEU

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

JURY : MM. LEVEILLÉ, président.
ESTOUBLON } membres.
LESEUR }

VERSAILLES

IMPRIMERIES CERF

59, RUE DUPLESSIS, 59

1901

GOUVERNEMENT POLITIQUE

DE

L'ALGÉRIE



UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

LE GOUVERNEMENT POLITIQUE DE L'ALGÉRIE

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue le 19 décembre 1901, à une heure de l'après-midi

PAR

Emile DAILHEU
AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE PARIS

JURY : MM. LEVEILLÉ, président.
ESTOUBLON } membres.
LESEUR }

VERSAILLES
IMPRIMERIES CERF
59, RUE DUPLESSIS, 59

1901

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mes Parents

et

A mes Amis

En affectueuse reconnaissance

et

En cordiale sympathie

PARIS, 1901.

INTRODUCTION

Pour étudier l'Algérie, dans son état politique actuel, il nous semble inutile, du point de vue philosophique où nous nous plaçons, de rappeler et de décrire les nombreuses transformations par lesquelles elle a passé. Tout a été dit sur ce sujet et nous n'y reviendrons pas. Puisqu'un jurisconsulte doit être historien, selon le mot d'un juriste célèbre, à quoi bon refaire, après tant d'autres, l'histoire de l'évolution politique de l'Algérie ?

Les progrès accomplis depuis plus d'un demi-siècle dans cette « France nouvelle », comme l'a si bien nommée Prévost-Paradol (1), sont considérables et les résultats acquis véritablement dignes des efforts de la métropole (2), mais l'on a

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, 1869.

(2) On peut citer à ce propos les opinions de M. Pierre Foncin, inspecteur général de l'Instruction publique, président de l'Alliance française, « *l'Algérie ajoute annuellement 300 millions aux revenus nationaux* » ; de M. Paul Leroy-Beaulieu, qui écrit que « *les résultats acquis sont surprenants* » ; d'un Russe, qui constate que « *le résultat obtenu n'a été surpassé nulle part* » et d'un Allemand, qui ne peut s'empêcher de rendre hommage aux « *travaux admirables* » de l'œuvre colonisatrice de la France en Algérie.

En ce sens, voyez encore : *Proclamation du général Chanzy* datée de Tours, le 23 juin 1873 ; Burdeau, *l'Algérie en 1891*, Paris, 1892, p. 351 ; Ferry, *rapport au Sénat*, 1872 ; Tirman, ancien gouverneur général, *discours au Sénat*, 27 février 1891 (*J. O.*, p. 115) ; Charles Benoist, *Enquête algérienne*, 1892, Introduction ; Cambon, *discours au Sénat*, 26 mars 1897 (*J. O.*, p. 612) ; Leroy-Beaulieu, *l'Algérie et la Tunisie*, édition de 1897, p. 319 ; André Mallarmé, *l'Organisation gouvernementale de l'Algérie*, Paris 1901, Introduction, page 1.

passé par bien des hésitations et l'on a éprouvé bien des déboires. Ces incertitudes et ces tâtonnements, dont l'ère n'est pas encore close, sont explicables et même fort excusables dans la première période de l'occupation, étant données les circonstances accidentelles qui motivèrent l'expédition d'Alger et le temps employé à se décider à venger enfin l'honneur outragé du pavillon national ; si trois coups d'éventail, comme l'a dit si finement M. André Mallarmé, donnèrent l'Algérie à la France, ce ne fut pas sans peine ; jusqu'en 1834, en effet, on se demanda s'il fallait rester en Algérie et longtemps après on devait discuter encore la question de savoir si l'on pousserait plus avant la conquête ou s'il fallait s'en tenir à l'*occupation restreinte* (1). Ne soyons donc pas trop sévère pour les débuts : avant d'asseoir les bases d'une organisation administrative, comme le disait en 1830 le général de Bourmont, n'importait-il pas d'étudier les besoins et les ressources du pays ? Il fallut donc tout d'abord courir au plus pressé et établir « un mode quelconque de gouvernement » ; l'histoire ne démentira certainement pas cette parole, que prononça en 1831 le général Clauzel. Mais aujourd'hui, personne n'oserait plus émettre l'idée d'abandonner l'Algérie ; ce temps-là est passé et la France a trop chèrement payé sa conquête, en hommes et en argent, pour y renoncer maintenant ; cependant les incertitudes durent encore, et continuent de causer des perturbations regrettables ; mais il semble bien qu'elles soient

(1) Cf. Prince ALBERT DE BROGLIE, *Une réforme administrative en Afrique*, 1860 ; aux pages 9 et suivantes on y trouvera la liste nombreuse des brochures publiées vers cette époque : FLANDIN, *De la régence d'Alger ; doit-on conserver cette régence ? Peut-on la coloniser ? Comment ?* 1834 ; BABRON, *Il faut garder Alger, l'honneur français l'ordonne*, 1835 ; AGÉNOR DE GASPARIN, *La France doit-elle conserver Alger ?* 1835 ; PLANAT DE LA FAYE, *De la nécessité d'abandonner Alger*, 1836, etc...

C'est la Commission d'Afrique, présidée par le duc Decazes, qui, en 1834, décida de notre maintien en Algérie par 17 voix contre 2.

dues presque exclusivement au manque absolu d'une ligne de conduite ferme et nette. Toutes les solutions, aujourd'hui préconisées, ont été expérimentées successivement ; bien plus, l'esprit de chacun des systèmes, qui ont été appliqués ou proposés, a persisté, en sorte que l'organisation actuelle n'est qu'une résultante étrange tenant des uns et des autres. Depuis soixante-dix ans, en effet, l'Algérie n'a pas subi moins de dix régimes qui se sont succédé sans se compléter ou sans toujours s'abroger. Elle a été considérée tour à tour comme un territoire occupé (1830-1834), comme une possession (1834-1848), comme un groupe de départements d'outre-mer (1848-1858), comme une colonie (1858-1860), comme un royaume arabe (1860-1870) pour devenir un prolongement de la France depuis 1871 : à l'heure présente elle se trouve de nouveau soumise aux essais administratifs d'une évolution organique. Cette difficulté de lui donner une organisation stable et durable provient du caractère mixte que possède l'Algérie. Comme le constatait encore M. Jonnart, le gouverneur général actuel, dans son rapport au budget de 1893, elle n'est ni une colonie, dans le sens habituel du mot, ni une simple agrégation de départements français. Elle a un caractère intermédiaire qui n'a pas de nom ni d'exemple dans notre système politique. Le régime qui lui convient n'est pas l'assimilation et ce n'est pas l'autonomie. Est-il dès lors surprenant qu'il ait soulevé de graves controverses et qu'aujourd'hui encore l'on hésite et l'on tâtonne (1) ?

A juger la question de haut, la cause primordiale des hésitations et des déboires éprouvés est très générale et tient à ce que, si la colonisation dépend de l'excellence du gouver-

(1) Jonnart, Rapport au budget de 1893 (*J. O.*, Chambre de 1892, annexes 1821, col. 2).

nement, l'avenir de l'Algérie dépend de la prospérité de la colonisation. En dernière analyse, c'est donc le mode de gouvernement qui est en réalité la pierre angulaire sur laquelle toutes les réformes à opérer doivent reposer, si l'on tient à ce qu'elles soient appliquées et produisent tout leur effet (1). Or, à ce point de vue, comme nous l'avons déjà indiqué, les incertitudes furent très nombreuses, trop nombreuses. L'Algérie a subi le défaut d'esprit de suite qui est inhérent au caractère français quand il organise, mais qui, pour l'Algérie en particulier, est principalement dû aux fluctuations irraisonnées de l'opinion publique. Bien des réformes n'ont été opérées que sous cette pression : c'est ainsi qu'en 1840 on réclama l'assimilation, qui fut accordée en 1848 ; c'est ainsi encore qu'en 1850 on proposa un ministère spécial, qui fut créé en 1858 ; c'est ainsi enfin qu'en 1860 on demanda un gouvernement civil qu'on établit à la chute de l'empire. Le véritable fléau de l'Algérie, c'est la politique. On l'a peuplée, administrée, distribuée et outillée par la politique. Située à quelques heures de Marseille, en rapports constants, journaliers avec la mère-patrie, elle a subi le contre-coup direct de tous les mouvements et de toutes les agitations éprouvés par celle-ci, si bien que l'on a vu souvent l'influence gouvernementale se déplacer d'Alger à Paris et de Paris à Alger selon que les idées politiques générales éprouvaient des oscillations que ne réglaient pas toujours les intérêts de l'Algérie même (2). Doit-on s'étonner, dès lors, que la « question algérienne » ait été depuis longtemps et trop facilement résolue pour tout le monde et par tout le monde ? Mais le principal, le plus difficile

(1) PAULIAT, discussion du rapport de la Commission des XVIII, Sénat, 30 mai 1893 (*J. O.*, p. 707, col. 3).

(2) BÉQUET et DUPRÉ, *Répertoire de droit administratif*, v° Algérie, 1882, t. II, page 2.

est encore à faire. Il reste à mettre un peu d'ordre dans cette pharmacie politique que les docteurs Tant-Pis et les docteurs Tant-Mieux ont, à l'envi, enrichie d'un flacon de leur spécialité (1). On a procédé jusqu'ici de manière si absolument instinctive et empirique qu'il serait grand temps d'agir enfin avec méthode.

(1) Charles Benoist, *Enquête algérienne*, 1892, Introduction.

CHAPITRE I

AUTONOMIE ET ASSIMILATION

CHAPITRE I

AUTONOMIE ET ASSIMILATION

La « question algérienne » est éminemment complexe et comprend plusieurs problèmes, également ardus à résoudre : ce sont les problèmes de la colonisation, de la justice, de l'administration et enfin le problème politique et financier. Beaucoup de ces questions particulières étant en dehors du cadre de cette étude, nous ne faisons que les citer ici pour mémoire et nous nous occuperons exclusivement du problème politique.

Les diverses races éparses (mais non confondues) qui se trouvent sur le territoire de l'Algérie ont chacune, évidemment, des besoins et des intérêts, soit communs, soit différents, soit même opposés. On ne doit jamais perdre de vue en effet qu'il y a plus de 3.700.000 indigènes et 230.000 étrangers en présence de 350.000 Français. Comment faire pour concilier, pour équilibrer ces besoins différents, ces différentes conceptions, ces différentes idées, ces différentes traditions, mœurs et coutumes, ces droits différents ? Comment faire pour substituer l'harmonie à l'hostilité et au conflit latent, on ne sait quel commencement de fusion ? Tel est le problème de l'assimilation : il est infini, touche à tous les autres et constitue, en somme, toute la « question algérienne ».

Deux écoles se sont formées pour la solution de ce problème : les autonomistes et les assimilateurs ; mais s'ils se trouvent en présence, ils ne sont pas en aussi complète opposition que l'on serait tenté de le croire au premier abord. Tout le monde reconnaît en effet aujourd'hui que l'Algérie, se trouvant au début même d'une civilisation européenne et d'un développement économique, ayant des ressources, des intérêts, des besoins souvent étrangers, parfois contraires à ceux de la métropole, a besoin d'une organisation propre. C'est ce qu'admettent très bien les assimilateurs, mais à regret il est vrai ; tandis que les autonomistes proclament bien haut que le but final qu'ils désirent atteindre n'est autre que l'assimilation de l'Algérie à la France.

« Assimiler l'Algérie à la métropole, leur donner à toutes deux les mêmes institutions, le même régime législatif et politique, leur assurer les mêmes garanties, les mêmes droits, la même loi, c'est une conception simple et bien faite pour séduire l'esprit français... Il est naturel, il est juste que les colons français trouvent, le plus tôt possible, les garanties qui assurent contre l'arbitraire, la liberté, la sécurité, la dignité des citoyens ; il leur faut, le plus tôt possible, et des juges et des lois ; on ne peut leur refuser, dès qu'ils s'agglomèrent, les bienfaits de la vie communale... Mais la théorie de l'assimilation porte plus haut et plus loin, elle implique l'incorporation pure et simple des trois départements algériens dans le cadre des départements continentaux, avec trois préfets tout semblables aux préfets de France, animés du même esprit, soumis aux mêmes directions (1). »

Cette conception, conforme aux idées républicaines et à la logique révolutionnaire (2), a eu son influence sur l'histoire

(1) Jules FERRY, rapport de 1892, *op. cit.*

(2) La Constitution de l'an III (art. 5 et 7) avait décrété l'assimilation absolue des colonies à la métropole. De même cette conception avait engendré pour l'Algérie le régime de 1848 avec création de départements algériens.

de l'Algérie. De 1865 à 1870 le système de l'assimilation à outrance, comme le constata Jules Ferry, fut surtout la contre-partie et comme l'antidote des rêveries de l'empire arabe. « Ce grand principe de l'assimilation », disait en 1875, au Conseil supérieur, le général Chanzy, « je tiens d'autant plus à l'affirmer de nouveau, que je considère comme un devoir de le poser nettement en face des théories dangereuses qui, se dissimulant sous le titre d'une autonomie favorable aux intérêts particuliers de ce pays, ne tendent, il faut le reconnaître, qu'à briser successivement les liens qui doivent nous rattacher constamment à la patrie commune dans ses malheurs comme dans sa prospérité. »

Mais, tandis que, sous l'Empire, les Algériens étaient à peu près unanimes à réclamer l'assimilation immédiate et complète, parce qu'ils y voyaient le retour au droit commun, la suppression du régime d'exception sous lequel ils ployaient à contre-cœur, après 1870, repoussant une assimilation absolue (1), ils ne veulent plus qu'une assimilation politique et demandent certaines institutions autonomes comme étant plus propres à connaître et à satisfaire les besoins du pays. Aussi, après les *rattachements* et surtout après les travaux du Sénat de 1881 à 1893, qui en furent la condamnation, l'idée d'assimilation vit ses partisans diminuer.

Sans doute elle s'inspire d'un sentiment de profond attachement à la France, « attachement qui tend à confondre la France et l'Algérie dans une étroite et indissoluble unité (2) », mais sa formule n'en est pas moins qu'une métaphore quelque peu sentimentale. « Il est évident que l'Algérie n'est que le prolongement de la France, si l'on con-

(1) Henri Bonnin-Mozerol, *Aux Algériens* (contre l'assimilation de l'Algérie à la France), 1870; *L'Algérie assimilée*, par un chef de bureau arabe, 1871; P. Facotier, *L'autonomie algérienne et la république fédérale*, 1er mai 1871; Leblanc de Prébois, *Bilan du régime civil de l'Algérie* 1871.

(2) Discours de M. Laferrière à la séance plénière des délégations financières, 15 décembre 1898.

sidère simplement les sentiments patriotiques qui animent les Algériens et leur attachement à la mère-patrie. Mais l'Algérie a une physionomie originale, distincte, une personnalité propre trop longtemps méconnue, étouffée sous le niveau d'institutions importées de toutes pièces de notre vieille France, adéquates à d'autres besoins et à d'autres mœurs (1). » La politique d'assimilation est, en effet, trop contraire aux intérêts du pays, elle a eu sur ses progrès une influence trop néfaste pour ne pas condamner son application absolue et intransigeante dans l'organisation de l'Algérie. Est-il besoin de rappeler les exemples légendaires de l'application intégrale en Algérie de nos Codes forestier, de procédure civile et d'instruction criminelle, pour proclamer bien haut que l'on a suivi, trop longtemps, vis-à-vis de l'Algérie, la politique d'assimilation à la métropole, « ce fléau de l'assimilation qui ne tient compte ni des milieux, ni de la langue, ni de la diversité des besoins des populations, qui prête aux lois françaises une vertu abstraite et de bienfaisance absolue (2)? »

Les contrastes existant entre l'Algérie et la France ne

(1) Discours prononcé par M. Jonnart, gouverneur général de l'Algérie, au banquet qui lui fut offert par la *Réunion d'Études algériennes* le 15 octobre 1900.

(2) Sur la critique de cette assimilation, cf. :

J, Thomas, *Les délégations financières algériennes et le droit public*, 1899, p. 275 : « Au lieu de considérer l'assimilation comme un principe directeur, destiné à orienter dans ses grandes lignes la politique générale de la France vis-à-vis de l'Algérie, nos législateurs et nos hommes d'État semblent l'avoir conçue comme un type abstrait, susceptible d'être réalisé dans sa plénitude, presque pur de tout alliage étranger » ;

Maurice Wahl, discours au Congrès national colonial, séance du 13 décembre 1889 ;

Burdeau, rapport du budget de 1892 , Chambre 1891 ; *opus. cit.;*

Jules Ferry, rapport au Sénat, 1892; *opus. cit.;*

Jonnart, rapport au budget de 1893; *opus. cit.;*

Ribot, discours à la Chambre, 6 et 7 février 1893 (discussion du budget)

Pourquery de Boisserin, rapport au budget de 1895;

Laferrière, discours aux délégations financières, 15 décembre 1898;

Le Moigne, rapport au budget de 1899;

Barthou, discours à la Chambre, 16 mai 1899, etc., etc.

peuvent permettre une assimilation administrative, qui implique, comme l'a dit M. le sénateur Isaac, dans son rapport au Congrès national colonial de 1889-1890, une longue communauté d'existence antérieure entre la métropole et la colonie et suppose accomplie une assimilation préalable de la race indigène au peuple colonisateur. D'autre part, il ne faudrait pas accorder à l'Algérie, sous prétexte d'autonomie, une liberté telle qu'elle soit amenée, dans un avenir plus ou moins lointain, à un séparatisme politique.

Nous arrivons donc tout naturellement à l'examen d'une très grave question : celle de la naturalisation des indigènes. M. Charles Benoist la regarde comme une utopie. « Vous n'y mettez qu'une condition », dit-il, « mais pour qu'ils pussent l'accepter, il faudrait qu'ils ne fussent plus les Arabes. Il faudrait que, de fait, ils fussent assimilés et, vous le savez, cette assimilation rapide, ce n'est ni plus ni moins chimérique que la transmutation des métaux. Et la polygamie, et la succession musulmane, et le statut personnel ? Vous voulez en faire des soldats? Deuxième utopie, qui, peut-être, aurait son côté périlleux. Contentez-vous de ceux qui s'enrôlent aux tirailleurs et aux spahis. N'oubliez pas que c'est un peuple soumis d'hier et fort mal résigné. Vous vous flattez d'en faire des citoyens, des électeurs ? Il vous plairait de les doter de la vie municipale, de la vie provinciale, de la vie nationale française. Cette fois c'est de l'utopie double ou triple. Vous le voulez, vous, mais eux, ils ne le veulent pas.....

» Naturalisation des indigènes, assimilation, suffrage universel, laissez cela. Laissez à Marseille les immortels principes. N'exportez pas la déclaration des Droits de l'homme (1)... »

On le voit, cette question effraie beaucoup M. Charles

(1) Ch. Benoist, *Enquête algérienne*, 1892, p. 177.

Benoist; il semble croire que cette naturalisation implique forcément l'attribution de droits politiques égaux aux nôtres et l'application de la loi sur le recrutement. Il craint que ces milliers de nouveaux électeurs aillent noyer la représentation nationale dans l'élément indigène et que dans quelques années nous soyons jetés à la mer par les Arabes, dont nous aurons fait l'éducation militaire.

A tous ces arguments on peut répondre. D'abord la loi sur le recrutement ne sera pas appliquée de longtemps aux Arabes; personne n'en a d'ailleurs parlé sérieusement et quant à leur représentation nous ne voyons pas pourquoi l'on ne pourrait pas faire pour leurs députés ce que l'on a fait pour leurs conseillers municipaux. Les assemblées municipales algériennes ont-elles été écrasées par l'appoint de quelques élus indigènes, désignés par leurs coreligionnaires, votant en dehors de l'électeur français? Cette mesure, qui nous parait très loyale et très légitime, n'a soulevé aucune protestation et personne ne protesterait davantage assurément si cette même mesure était appliquée aux assesseurs musulmans du Conseil général. Pourquoi dès lors ne pas l'étendre et donner, par exemple, un député par département aux indigènes?

On ne saurait soutenir raisonnablement que les intérêts de l'Arabe n'ont pas besoin d'être représentés ni qu'ils sont suffisamment défendus par des députés non nommés par eux et par les fonctionnaires qu'on attache à leurs personnes, car, alors, comment expliquerait-on que l'on admette la nécessité de leur représentation dans les Conseils généraux et municipaux? D'ailleurs ce n'est certes pas trois ou même six députés nouveaux qui viendront imposer leurs volontés à *TOUTE* la *Chambre*.

Sans doute bien des gens s'écrieront qu'il ne faut pas songer à faire passer d'emblée des millions d'indigènes sous le droit commun, qu'il faut, au préalable, leur imposer une

transition plus ou moins longue. Mais beaucoup d'indigènes n'ont-ils pas déjà subi ce *stage?* Et puis, lorsqu'il s'est agi du rattachement en masse du territoire indigène aux communes mixtes, n'avait-on pas réclamé aussi une période de transition? Tout ne s'est-il pas passé alors très tranquillement et ne peut-on pas se croire autorisé à penser qu'il en eût été de même si on leur eût appliqué purement et simplement le droit commun?

On a dit souvent aussi que l'Arabe montrait si peu d'empressement à rechercher la naturalisation qu'il ne fallait pas lui imposer d'office une faveur qu'il ne sollicitait pas. Le peu d'ardeur à se faire naturaliser est explicable. On ne songe pas assez à la situation où se trouve l'Arabe naturalisé, et, par suite, isolé au milieu de ses coreligionnaires; elle est telle qu'il ne peut vivre à côté de ceux-ci qui continuent à rester sous un régime absolument différent du sien. De plus il est incontestable que bien souvent, trop souvent même, ceux qui ont témoigné le désir de se faire naturaliser ont été l'objet de mille vexations de la part de leurs chefs indigènes; mais a-t-on cherché à les consulter directement? A-t-on, du reste, attendu des Israélites, qu'ils aient donné en masse des preuves de leur désir d'entrer dans la famille française? Non; et une fois naturalisés en bloc, ont-ils protesté? Eh bien, puisque l'on a cru bien faire en donnant aux Juifs une nationalité, pourquoi n'a-t-on pas étendu aux Arabes le même esprit de justice? N'a-t-on pas créé à l'Arabe une situation humiliante? N'est-il pas toujours le peuple conquis? Certes on cherche à l'élever peu à peu jusqu'à nous, on lui ouvre les portes de nos Conseils, mais pourquoi le traitement à doses homéopathiques pour lui et pourquoi le traitement radical pour l'Israélite? Les Arabes ne sont-ils pas tout au moins les égaux des Juifs algériens par l'intelligence, le courage, les aptitudes industrielles et agronomiques?

Une objection assez sérieuse est celle du statut réel et du

statut personnel de l'indigène, mais est-on bien sûr qu'il y ait encore là un obstacle insurmontable à la naturalisation? Warnier, dans les *Cahiers,* n'a-t-il pas démontré qu'il n'y avait pas lieu de s'arrêter à ces prétendues difficultés, tout au moins quant au statut réel; quant au statut personnel il est persuadé qu'il a beaucoup de points de contact avec le nôtre. On nous oppose la pratique de la polygamie. Mais qu'on relise les « dépositions » des *Cahiers algériens :* M. Allier, au nom des habitants d'Alger, n'a-t-il pas déclaré (14 et 15 juillet 1858) « que la polygamie a déjà disparu en fait? C'est en ce moment, continue-t-il, le privilège de quelques familles opulentes et *l'acte législatif qui l'abolira sera sans influence sur la masse des populations musulmanes.* » Et à Oran, dans la séance du 20 mai 1868, un autre membre n'a-t-il pas dit : « Le plus grand obstacle à l'application du Code civil vient, prétend-on, de la constitution de la famille arabe; mais il est bon de savoir que la polygamie n'est pas une prescription religieuse : Mahomet, au contraire, l'a diminuée chez les populations auxquelles il a donné le Coran. Elle n'est qu'une tolérance, comme chez les Juifs, comme chez les premiers chrétiens. Saint Paul recommande aux prêtres de n'avoir qu'une femme; et certains marabouts n'en ont qu'une. »

Les législateurs français considèrent le titre de citoyen comme un privilège. On ne conçoit pas que, par un simple décret, sur la proposition motivée d'un ministre, les portes de la cité soient ouvertes tout à coup à trois millions d'indigènes? Or, leur assimilation est pourtant indispensable. Tôt ou tard il faudra en venir là; sans cela pas d'unité, nulle réalité dans la conquête, dualité éternelle de deux peuples en présence, différents à tous les points de vue.

Ainsi, d'une part, nécessité d'arriver à l'assimilation, sinon complète, du moins relative et progressive, des Arabes; d'autre part, impossibilité d'atteindre ce résultat par la loi française actuelle qui, au contraire, veut que la naturalisation

soit personnelle ; donc, nécessité d'une nouvelle loi, d'une loi spéciale faite particulièrement pour cette circonstance et résolvant, ou tout au moins, attaquant en face la difficulté.

Quant à présent, en Algérie, ne s'est constituée aucune unité nationale. Les Européens qui s'y fixent sont de provenances diverses : Allemands, Italiens, Maltais, Mahonais, Espagnols ; en face de ces quatre ou cinq groupes d'étrangers les Français d'origine sont en minorité. Les indigènes ne sont ni plus unis ni plus compacts que les Européens. Ils ne font pas un peuple, mais deux peuples, Arabes et Berbères, et non pas même deux peuples, près de 800 tribus. Ils sont à l'état fragmentaire. Mais vis-à-vis de nous : Arabes orthodoxes, Berbères suspects de tiédeur et Beni M'zab « assassins de N. S. Ali » cessent d'être autre chose que des Musulmans soumis au joug des infidèles. La religion supplée donc, dans une certaine mesure, à l'instinct absent de la nationalité. De même que le Coran est toute la loi, l'Islam est toute la patrie. Il y a ici deux traits généraux ; absence d'unité nationale, d'une part, toute-puissance du lien religieux, d'autre part.

Nous entendons bien. Mais qui ne voit qu'il ne faudra pas de grands efforts d'imagination à un marabout pour démontrer à l'Arabe que la meilleure preuve de notre prochain départ, c'est que nous ne jugeons pas nécessaire de nous l'attacher par des liens solides, et que la fin de ce provisoire, il peut la précipiter quand il le jugera convenable ?

Loin de nous par la race, les souvenirs et l'histoire, contre nous par devoir religieux et l'éternel espoir que le Dieu de Mahomet, qui, au milieu des agitations générales, gouverne le monde et mène l'homme, sonnera l'heure glorieuse de la guerre sainte et de la victoire, les indigènes, utilisables, indispensables même, pour la colonisation, resteront-ils toujours aussi inassimilables qu'on l'a prétendu et aussi fermés à notre civilisation? Est-on bien certain d'avoir tout employé pour atteindre ce but? Nous demeurons persuadés que l'instruction

primaire est, à coup sûr, et doit être, en effet, un agent efficace d'assimilation, ou du moins de rapprochement. D'ailleurs, l'intérêt et la civilisation, l'utilité et l'humanité se rencontrent en ce point commun: l'école. Tout nous invite à faire connaître aux indigènes notre civilisation : c'est le meilleur moyen de nous faire aimer. C'est précisément ce qui a fait la grandeur de la mission civilisatrice que la France a entreprise dans le monde, c'est qu'elle n'a pas eu uniquement des vues égoïstes et mercantiles comme les Anglais, par exemple.

Montrons-nous aussi équitables envers l'indigène. M. Cambon a cité comme un indice typique de l'esprit avec lequel on procède à son égard, le cas des indigènes des territoires militaires qui versent 600.000 francs dans les budgets départementaux, et chez lesquels il n'a jamais été fait aucun travail d'aucune sorte, parce qu'il n'y avait pas de colon parmi eux.

Les indigènes ne récriminent pas contre les impôts en eux-mêmes. Pour eux ce sont en effet, d'une part, des *dîmes religieuses* et ils les doivent en vertu de la *loi* (dans l'esprit des indigènes, en effet, la loi civile et la loi religieuse se confondent, et il n'y a, en réalité, pour eux, qu'une seule loi : la loi religieuse), d'autre part, des *tributs de conquête*, et ils les doivent en vertu de la *force*. Mais ils protestent contre l'exagération du tarif, contre la mauvaise répartition, contre la mauvaise perception de l'impôt. Or, toutes ces protestations ne sont pas sans fondement. Des deux races qui forment la population algérienne, l'une paie beaucoup et n'obtient presque rien, et l'autre ne paie presque rien et absorbe beaucoup ; la France fait le reste (1). Efforçons-nous de montrer à l'indigène l'utilité de l'impôt au point de vue de l'intérêt général et tâchons de lui faire perdre, à ses yeux, le caractère d'un tribut payé par le vaincu au vainqueur. Le *væ victis* ne cadre plus avec notre caractère chevaleresque.

(1) Ch. BENOIST, *Enquête algérienne*, chap. X, p. 143-144.

Indissolublement lié à nous par la reconnaissance, l'indigène n'écoutera plus le marabout. Pourquoi, d'ailleurs, ne pas essayer enfin loyalement et franchement le régime du droit commun ? Il sera toujours temps de revenir aux régimes d'exception si l'on se heurte à des obstacles insurmontables. Dans ce cas, et *dans ce cas seul*, ces régimes seront justifiés, tandis qu'aujourd'hui, il est beaucoup d'Algériens qui les considèrent comme iniques.

Qu'on ne tarde donc pas plus longtemps ! Le moment de travailler à l'assimilation de l'indigène est venu (1).

Mais si nous sommes d'avis que l'on doit chercher à nous assimiler et à incorporer dans la patrie française l'élément indigène et étranger, ce n'est pas à dire, étant donnée sa prépondérance énorme, qu'il faille abandonner le soin de s'administrer à une colonie dans laquelle il forme la grande majorité.

Il existe, en effet, là-bas, un état d'âme particulier qu'il faut surveiller de près ; l'algérianisme. On est Algérien d'abord, Français ensuite. La population de l'Algérie n'est pas encore assez mûre pour les affaires publiques, et l'on ne peut lui confier, sans restriction et sans contrôle, l'administration et la gestion du pays.

L'unité politique, étant la condition nécessaire de l'unité nationale, dans ce domaine, toute tentative de décentralisation nous paraîtrait une faute grave ; non pas qu'une politique d'autonomie ne puisse, en principe, se défendre aussi bien qu'une politique d'assimilation et mieux qu'une politique d'assujettissement, mais parce que, dans l'état actuel, une

(1) M. Martineau, proposition de loi portant naturalisation progressive des indigènes de l'Algérie (27 juillet 1890) ; — M. Isaac, proposition de loi portant modification du système de représentation des indigènes algériens (4 avril 1893) ; — M. Bazile, proposition de loi portant naturalisation des indigènes anciens militaires (11 décembre 1895) ; — MM. Michelet et Cluseret, proposition de loi portant naturalisation en masse des indigènes (15 juin 1887 et 16 janvier 1897).

politique d'autonomie pourrait avoir des conséquences dont la gravité pèserait aussi lourdement sur la colonie que sur la métropole.

Pour qu'une politique d'autonomie soit recommandable, c'est-à-dire avantageuse et praticable, il faut que la colonie puisse trouver en elle-même les éléments d'une existence propre, qu'elle puisse se suffire au point de vue financier, militaire et maritime.

Est-ce le cas de l'Algérie ? Evidemment non.

L'autonomie suppose, en outre, une certaine homogénéité de la population coloniale. On invoque souvent, mal à propos, l'exemple de l'Angleterre. Si les Anglais ont accordé une autonomie complète à celles de leurs colonies qui sont peuplées, en majorité, de colons de race anglaise, comme le Canada et l'Australie, il s'en faut de beaucoup qu'ils aient laissé aux autres la même liberté.

Cette homogénéité de la population peut résulter, soit de la communauté d'origine, soit de la fusion des races sous l'influence du milieu et de la civilisation. A-t-on atteint ce but en Algérie ? Evidemment non. Eh bien, tant que cette condition, en quelque sorte *sine qua non* ne sera pas remplie, le pouvoir modérateur de la métropole demeurera une nécessité absolue car son retrait marquerait infailliblement l'ouverture de luttes intestines : l'élément indigène et l'élément européen se trouveraient aux prises jusqu'au jour où l'un aurait été refoulé ou l'autre entièrement exterminé.

Comme *ultima ratio,* ne peut-on invoquer enfin ce fait que l'Algérie, devenue la tête de notre immense empire africain, a derrière elle une sphère d'influence considérable et que ce serait renoncer à cet immense empire que d'émanciper une colonie qui en est la clef de voûte. Au reste, personne ne songe plus, comme nous l'avons déjà dit, à abandonner l'Algérie.

Tous les services qui ont trait à la direction politique, qui

tendent à asseoir notre domination, à la consolider en resserrant les liens qui rattachent les unes aux autres les différentes parties d'un même tout, doivent demeurer entre les mains de la métropole et être dirigés par elle, notamment les services français des cultes, de l'instruction publique et de la justice (en rattachant à ce dernier le service pénitentiaire), le service des finances, ceux de la guerre et de la marine, car ils présentent, au plus haut degré, un intérêt national.

Mais à côté, bien des services doivent être soumis à un régime différent de celui de la métropole, en raison des conditions propres à l'Algérie et que seuls peuvent bien connaître ceux qui l'habitent depuis de longues années.

A Paris, on délibère trop loin des faits, on décrète, on légifère, dans une ignorance à peu près complète de la nature et de l'étendue des besoins auxquels il s'agit de donner satisfaction.

D'ailleurs le gouvernement et les Chambres, trop haut ou trop loin, tantôt négligent les détails, tantôt s'attachent avec une passion exclusive aux faits politiques et oublient une foule de problèmes intéressant au plus haut point la prospérité économique ou financière de l'Algérie.

« L'autonomie », dit Jules Ferry, dans son rapport de 1892, peut être politique, et c'est alors la grande route de la séparation.

» Mais elle peut être aussi purement administrative, résider dans une organisation locale puissante, contrôlée de haut par la métropole, mais libre dans ses mouvements, statuant sur place, faisant face aux nécessités continuellement changeantes d'un état de choses en voie de formation, d'un perpétuel devenir. »

L'on doit donc ici s'en tenir évidemment à une *autonomie purement administrative.*

L'idée d'autonomie est née en 1860, au moment de la

compression gouvernementale, mais c'est le rapport de M. Béhic en 1869 qui en constitue le premier projet nettement posé !

Ce fut le promoteur de cette école autonomiste, qui se développa après 1870 et, en 1881, quand parurent les décrets dits de *rattachement,* ils rencontrèrent aussitôt dans le pays une vive résistance et ne cessèrent d'être critiqués pendant toute leur durée.

L'enquête sénatoriale de 1891, qui les condamna, fournit aux vues autonomistes l'occasion de se manifester en grand nombre et ces manifestations se retrouvèrent depuis dans les divers rapports au budget et dans les débats parlementaires intéressant l'Algérie.

En somme, comme nous l'avions annoncé, la doctrine des assimilateurs et celle des autonomistes sont loin d'être dans une opposition aussi grande qu'on pourrait le soupçonner au premier abord. Toutes les deux veulent assimiler l'Algérie à la France, mais, tandis que les premiers proposent cette assimilation immédiatement comme but et comme moyen, les seconds ne la prévoient que dans un avenir lointain comme un but final, en vue duquel, comme moyen, ils réclament une certaine autonomie administrative. C'est parmi ces derniers que nous nous rangeons et le nom qui leur convient le mieux est celui de *décentralisateurs*. Décentraliser est aujourd'hui le mot d'ordre. Commençons par les colonies. Il est absurde qu'elles soient comme des choses inertes pendues au bout d'un fil et qu'un chef de bureau gouverne de son cabinet, rien qu'en pressant un bouton électrique. C'est là quelque chose de factice, d'inorganique, qui n'a pas de racines dans la vie et qui ne saurait produire la vie. Pour que l'Algérie prospère, il faut couper le câble ou, du moins, sans le couper, le détendre.

C'est à cette considération que l'on a obéi, en créant le budget spécial, dont l'Algérie vient d'être dotée, comme nous

le verrons plus loin. Il n'y a en effet qu'une réforme essentielle : celle, quelle qu'elle soit, qui permette à l'Algérie de se développer.

Or, depuis quelque temps, la situation économique de l'Algérie s'est très améliorée ; les débouchés pour ses produits agricoles se sont étendus et l'on a découvert des ressources minérales considérables, les phosphates, par exemple, dont la Tunisie et l'Algérie possèdent certainement les plus grands gisements du monde. L'Algérie, que l'on croyait et que l'on regardait comme vouée à une perpétuelle « langueur », a donc pris aujourd'hui un grand essor.

D'autre part, au point de vue politique, on constate enfin beaucoup d'amélioration ; les passions s'apaisent peu à peu et l'ordre se rétablit dans la rue, où l'agitation ne triomphe plus d'une façon permanente et continue et où les pires désordres ne se reproduisent plus que rarement.

Aussi le Parlement, le gouvernement et l'opinion publique en France ont-ils été tout disposés à faire présent à l'Algérie de cette décentralisation administrative et financière qu'elle désirait depuis longtemps et qui lui était en fait très utile.

On jugea donc nécessaire de donner à l'Algérie son budget, cela était nécessaire au double point de vue financier et politique ; au point de vue financier, d'abord, parce qu'il était bon d'intéresser l'Algérie à la gestion de ses propres affaires, aux excédents de recette dont elle bénéficierait, aux diminutions de dépenses, aux économies dont elle pourrait profiter. N'était-il pas juste que l'Algérie puisse, en vue de l'exécution des travaux publics indispensables à la colonisation, utiliser elle-même, dans un budget spécial, le surcroît de ces recettes ; depuis 1884 en effet, époque où ont commencé les embarras financiers de la métropole, l'Algérie n'avait-elle pas vu chaque année ses crédits diminuer alors que ses recettes continuaient à être en progression croissante, comme l'avait déjà fait constater Burdeau en 1892 ? Au point de vue politique

ensuite, parce nous ne pensons pas qu'il fallait continuer à traiter l'Algérie comme un mineur incapable de diriger lui-même ses affaires. On devait faire créance à l'Algérie, quand bien même cela n'aurait pour unique résultat que celui d'utiliser les bonnes volontés, les dévouements et les compétences qui ne demandaient qu'à s'exercer pour le plus grand bien de l'Algérie.

Quelle était en effet la conséquence de ce fait qu'il n'existait ni un budget de l'Algérie, distinct de celui de la métropole, ni même un budget de l'Algérie proprement dit, c'est-à-dire un document officiel unique, mettant en lumière l'ensemble des recettes que le trésor effectuait en Algérie et des dépenses auxquelles il pourvoyait ? En ce qui touchait les recettes, qui étaient toutes des recettes d'État, l'Algérie n'avait aucun intérêt à les connaître, parce qu'elle n'avait aucun intérêt à les voir croître. Tout excédent de recettes ou toute diminution dans le déficit, pour être plus exact, tombait, en fin d'exercice, dans le trésor métropolitain et l'Algérie ne souffrait pas plus de la dépression de ses revenus qu'elle ne profitait de leur augmentation.

L'Algérie ignorait donc ses revenus. Elle ne pouvait ni les surveiller, ni les améliorer. Quant aux dépenses on voulait bien la consulter pour les fixer. Elle les payait au moyen d'allocations que l'État lui donnait, allocations variables et soumises aux circonstances les plus diverses, ce qui rendait la situation essentiellement précaire. Elle vivait au jour le jour sans pouvoir rien entreprendre ; aussi pouvait-on dire d'elle qu'elle était bien, en réalité, dans la position où se trouve un enfant prodigue auquel on remettrait le subside sollicité avec cette recommandation expresse de ne pas le gaspiller et d'en dépenser le moins possible.

L'objection que l'on a faite à l'établissement d'une autonomie budgétaire, si désirable à tous les points de vue, c'est qu'elle pourrait être un acheminement vers l'autonomie poli-

tique, c'est qu'elle pourrait engendrer des tendances séparatistes. C'étaient là de bien grands mots pour une réforme financière dont les conséquences économiques devaient être sans doute considérables, mais qui, examinée en elle-même, était des plus simples. Nous ne devions pas nous laisser émouvoir ni épouvanter par le fantôme d'une séparation possible. Si l'Algérie doit, à une date qu'on ne peut maintenant prévoir, se séparer de la France et se constituer en nation, ce n'est pas une question de comptabilité qui l'en empêchera. Il en est des peuples comme des individus adultes; la colonisation est pour les uns ce que la reproduction est pour les autres. Seulement, passé un certain âge, c'est aux enfants à gagner le plus gros de leur nécessaire ; les parents et les métropoles n'ont plus que le devoir de les aimer et de les aider. Or cet âge était venu pour l'Algérie. Elle devait essayer enfin de marcher toute seule. Aussi bien le contribuable français était arrivé, vis-à-vis d'elle, au terme de ses sacrifices...

En quoi d'ailleurs le budget spécial contiendrait-il une tendance à soustraire l'Algérie au droit commun en matière budgétaire ? Le budget spécial est un budget financier et non un budget administratif. Qu'aurait-il donc de commun avec un relâchement du lien qui unit l'Algérie à la France ? Comment et sur quel point l'Algérie serait-elle moins soumise à la France et à son Parlement, si les revenus et les dépenses figuraient dans un même budget et si elle pouvait, le cas échéant, disposer de ses excédents actifs ?

Non, il n'est pas vrai de dire que l'adoption d'un budget spécial affaiblirait le droit de contrôle et d'initiative qui appartient aux pouvoirs publics. Non, elle n'ajoute rien à la situation du gouverneur général, qui demeure un fonctionnaire subordonné aux ministres. Enfin est-ce que les services algériens ne continuent pas à être régis par les règles auxquelles ils sont soumis et ne restent pas placés sous l'autorité des ministres dont ils relèvent actuellement ?

Quant au germe de séparation qui pourrait se manifester, il faudrait connaître vraiment peu la population française de l'Algérie pour admettre, d'ores et déjà, la réalité et même la possibilité d'un semblable danger. Son patriotisme éprouvé, son attachement aux institutions républicaines ne sont-ils pas la garantie qu'elle ne cherchera pas de sitôt à briser les liens qui l'attachent à la métropole ?

CHAPITRE II

REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE

CHAPITRE II

REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE

La question de la représentation de l'Algérie au sein du Parlement de la métropole doit être envisagée sous un double aspect.

Et d'abord, quelle que soit l'opinion que l'on se soit faite sur le problème de l'autonomie ou de l'assimilation de cette colonie, il reste vrai que l'Algérie est une portion du territoire français comme tous les points du globe où notre conquête s'est étendue et se trouve assujettie à la souveraineté du Gouvernement français.

A ce titre, elle est soumise au régime constitutionnel français ; elle est représentée à l'extérieur par le gouvernement central et doit participer à l'œuvre de défense commune ; en un mot, elle fait partie d'une unité et doit se plier aux obligations de la collectivité.

Mais, réciproquement, l'Algérie a, à cet égard, le droit corrélatif de prendre sa part à l'œuvre coopérative dans la même mesure que les autres éléments de l'État français : elle a donc voix délibérative au Parlement métropolitain.

A un second point de vue, la représentation de l'Algérie peut être considérée comme une participation à la confection des lois spéciales algériennes.

Voyons ce qui a été fait dans cet ordre d'idées et si nous devons nous déclarer satisfaits de l'état des choses actuellement existant.

C'est en 1849 que l'Algérie fut représentée pour la première fois à la Chambre, en vertu de la loi du 15 mars 1849.

Elle fut consultée, lors du plébiscite, en 1852 et l'on agit de même à son égard le 8 mai 1870.

Après la guerre de 1870, l'Algérie envoya à l'Assemblée nationale six députés (deux par département).

En 1875, de nouveau, l'on débattit naturellement la question de la représentation algérienne et l'on aboutit aux solutions suivantes :

En ce qui concerne le Sénat, la loi du 24 février 1875 dans son article 2, *in fine,* établissait que « le territoire de Belfort, *les trois départements de l'Algérie,* les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur ».

C'est encore le régime actuel, qui fut confirmé dans les mêmes termes par la loi du 9 décembre 1884, article 2, *in fine.*

Pour la Chambre des députés, la matière fut d'abord résolue par la loi organique du 30 novembre 1875, qui ordonnait, dans l'espèce, une représentation identique à celle du Sénat. « Chaque département de l'Algérie nomme un député. » (Article 19.)

Mais la loi du 28 juillet 1881 venait modifier cet état de choses en accordant deux députés à chaque département algérien, et cette disposition était reproduite sans changement par la loi du 13 février 1889.

Ainsi, actuellement, chaque département de l'Algérie envoie au Parlement un sénateur et deux députés, c'est-à-dire,

pour l'ensemble de la colonie, trois sénateurs et six députés en tout.

Les intérêts de l'Algérie se trouvent-ils suffisamment sauvegardés par cette représentation ?

D'après le dénombrement de 1896, la population totale de l'Algérie s'élève à 4,429,421 habitants. Il s'en suit que si l'on avait appliqué le droit commun sur l'élection des députés, contenu dans l'article 2 de la loi du 13 février 1889, il n'y aurait pas moins de quarante-quatre représentants de l'Algérie à la Chambre. D'autre part, il est attribué à chacun des départements algériens, pourtant considérables, la moitié moins de sénateurs qu'au plus petit département de la métropole.

La situation actuelle découle du point de vue étroit auquel on s'est placé pour l'élection de cette double catégorie de représentants : les députés sont nommés par les électeurs-citoyens français. Et l'article 11 de la loi du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs établit que « dans chacun des trois départements de l'Algérie le collège électoral se compose : 1° des députés; 2° des membres *citoyens français* du Conseil général; 3° des délégués élus par les membres *citoyens français* de chaque Conseil municipal parmi les électeurs *citoyens français* de la commune ». La conséquence immédiate est celle-ci ; environ 4,000,000 d'habitants, dont à peu près 3,800,000 sujets français, ne sont pas représentés au Parlement.

Aux deux points de vue sous lesquels nous avons au début de ce chapitre, envisagé la représentation de l'Algérie, cet état de choses nous semble également laisser à désirer.

Si l'on considère que toutes les parties d'une nation doivent coopérer aux mesures d'intérêt général, l'Algérie se trouve sacrifiée. Le seul principe d'égalité, qui est ici en cause, est gravement atteint.

Sans doute, on objectera qu'il serait non moins injuste de

mettre sur le même pied le citoyen français et l'indigène. Mais il ne s'en suit pas qu'il faille absolument condamner ce dernier élément. Les mêmes raisons qui nous font désirer un traitement tout spécial et de faveur de la colonie d'Algérie dans le sens d'une certaine autonomie, nous font également souhaiter que cette portion de la terre française ait une représentation équitable.

Nous avons déjà exposé que le projet de naturalisation en bloc des indigènes, qui, en principe, ne nous effraie nullement, était prématuré. Cependant dès à présent il semble nécessaire de leur accorder une part de droits politiques. Nous ne pouvons sur ce point qu'applaudir à ce passage d'un article de M. le sénateur Isaac : « La représentation coloniale n'est pas un simple accident, né de l'erreur d'un jour, elle procède d'une idée très haute et très généreuse ; elle implique que toutes les fractions du territoire extérieur, où a pénétré son principe, font corps avec la nation, que les hommes qui les habitent ont les mêmes droits et les mêmes obligations que ceux du vieux continent ; que tous, par conséquent, sont intéressés au même titre, à la conservation du patrimoine commun ; elle est plus qu'un symbole d'alliance, elle est l'expression formelle de cette unité française qui s'étend bien au delà des frontières européennes. Ainsi comprise elle constitue incontestablement une garantie pour la métropole (1). »

Toutefois la question de la représentation des indigènes non naturalisés a des adversaires nombreux. Mais dans la mesure restreinte où nous l'admettrons momentanément, l'argument tiré de la prépondérance accordée à cet élément n'a pas de portée.

L'argument que l'on fait valoir également de l'inaptitude de cette population à l'exercice des droits politiques n'est

(1) *La représentation coloniale*, par Alexandre Isaac, sénateur de la Guadeloupe. Questions diplomatiques et coloniales, nº du 15 janvier 1899.

pas non plus d'une grande force. Sur ce dernier point, en effet, on est forcé de reconnaître que le contact des Européens ainsi que le régime de l'instruction publique, en développant leur civilisation, augmentent progressivement la préparation des indigènes à l'exercice de ces droits.

On a soutenu aussi et posé en dogme que l'exercice du droit politique avait été réservé à ceux qui se trouvaient régis par la loi civile française et que les indigènes, conservant leur statut personnel, ne pouvaient être admis à cette faveur. Cette argumentation n'a aucun fondement solide ; elle est même démentie par nos textes — spécialement l'article 7 du C. c., modifié par la loi du 26 juin 1889 : « L'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques, lesquels s'acquièrent et se conservent conformément aux lois constitutionnelles et électorales (1). »

La seule difficulté qui puisse se présenter ici réside dans l'*application* du principe de la représentation des indigènes non naturalisés. Nous n'admettons pas, comme on l'a proposé, la formation pour ceux-ci d'un collège électoral distinct, nommant, à un ou plusieurs degrés, des représentants pris exclusivement parmi eux. Ce serait perpétuer la distinction des races et continuer le malentendu qui existe malheureusement parfois entre le colon et l'indigène. Nous nous rallions plus volontiers au projet rationnel consistant dans l'adjonction au corps électoral d'un certain nombre d'électeurs indigènes pour l'élection des députés (2) et leur participation au vote des délégués pour l'élection des sénateurs.

Enfin nous croyons que cette initiation de l'indigène à la vie publique aura pour résultat d'éveiller chez lui le goût de nos institutions et d'augmenter le nombre trop restreint des naturalisations.

(1) M. Charpentier, à son cours.

(2) Cf. propositions Michelin et Gautlier, 15 janvier 1887 ; Martineau, 21 juillet 1890.

Mais ces propositions n'ont guère de chance d'aboutir encore. L'opinion, qui tend à accorder de nombreux droits politiques aux Algériens et à accroître le chiffre des naturalisations, triomphera difficilement alors qu'on songe sérieusement à restreindre ceux des Français naturalisés eux-mêmes.

A l'heure actuelle, en effet, un certain nombre de bons esprits sont hantés par des dangers imaginaires et qu'ils semblent créer à plaisir : après le *péril juif,* le *péril étranger !* Il n'est pas inutile d'insister quelque peu sur ce sujet pour combattre un point de vue qui nous semble absolument erroné.

L'argument invoqué est celui-ci : on prétend que les naturalisations nombreuses des Juifs et des étrangers constituent un danger politique pour la France en réduisant en minorité les Français d'origine.

En ce qui touche spécialement les étrangers, M. Paoli, en essayant de montrer « que la France, en Algérie, est battue par ceux-ci », écrit : « Près de la moitié du corps électoral est composé d'éléments étrangers naturalisés..... C'est de cette hâte de vouloir remettre entre des mains *inexpérimentées* et quelquefois *malveillantes,* cet outil de la souveraineté qu'est le suffrage universel, que provient la crise que traverse l'Algérie (1). »

L'on tient donc à établir une ligne de démarcation nettement tranchée entre deux catégories de citoyens français : les Français naturalisés et les Français d'origine et l'on va jusqu'à soupçonner et même accuser les premiers de malveillance envers leur nouvelle patrie !

Est-ce justifié ?

Il nous avait toujours paru, jusqu'ici, que l'individu qui choisit librement sa patrie donnait à celle-ci une preuve d'attachement toute spéciale.

Cette crainte et ce soupçon que l'on fait peser sur les

(1) *Le Mal de l'Algérie*, revue politique et parlementaire, mars 1899.

naturalisés auraient à la rigueur quelque fondement, si les conditions de naturalisation étaient telles que des individus devinssent des citoyens contre leur volonté.

Est-ce le cas ici ? Nous allons voir qu'il n'en est rien. Pour les Juifs, un rapide historique nous fixera facilement.

On sait que, sous l'empire du sénatus-consulte de 1865, les Israélites étaient soumis à la loi française, sauf en ce qui concernait leur statut personnel. A part les droits politiques — et encore avaient-ils une certaine représentation dans les conseils municipaux — ils possédaient les avantages de la qualité de Français sans en avoir à subir les inconvénients ni à supporter les plus lourdes charges qui en résultaient, notamment le service militaire.

Etant donnés, en outre, leur caractère et les mœurs et coutumes qui les rapprochaient plus des Européens que des indigènes, on crut bon de leur attribuer la qualité de citoyens français. Ce qui fut fait par le célèbre décret du 24 octobre 1870.

C'était là un exemple de naturalisation en bloc. Elle ne s'appliquait pas à des sujets « inexpérimentés » et elle n'aurait déterminé chez eux aucun esprit de « malveillance » à l'égard de la France. Cependant on crut mieux faire en leur accordant un droit d'option et le décret du 7 octobre 1871, d'abord provisoire puis définitif, déclara que tout Israélite, désireux d'être maintenu dans la qualité de citoyen français, sera tenu, dans un délai de 20 jours, de justifier devant le juge de paix de son domicile qu'il est dans les conditions requises, c'est-à-dire qu'il est né en Algérie avant l'occupation française ou qu'il s'y est établi à l'époque où elle s'est produite, sous peine d'être rayé ; les autres sont, en effet, considérés comme étrangers ; mais le service militaire leur confère la qualité de citoyen français. On peut donc dire que les Juifs naturalisés le sont bien par leur volonté, soit qu'ils aient fait, dans le temps voulu, la déclaration présente, soit qu'ils se soient soumis au service militaire.

Quant aux étrangers proprement dits, pour devenir Français, ils ont à se conformer aux formalités de la naturalisation, spéciales à l'Algérie et réglées par le sénatus-consulte de 1865 et le décret du 21 août 1866, c'est-à-dire : avoir 21 ans, 3 ans de résidence et solliciter un décret de naturalisation qui est rendu en Conseil d'État, après enquête sur la moralité de l'impétrant.

Ils peuvent aussi, dans certains cas, devenir Français par le bienfait de la loi, conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 8 du C. c., modifié par la loi du 26 juin 1889 et celle du 22 juillet 1893. D'après cet article sont Français : 1° tout individu, né en Algérie de parents étrangers, dont l'un y est lui-même né, sauf la faculté pour lui (si c'est la mère qui est née en Algérie), de décliner la qualité de Français dans l'année qui suivra sa majorité ; 2° tout individu né en Algérie d'un étranger et qui, à l'époque de sa majorité, y est domicilié, à moins que dans l'année qui suit sa majorité, il n'ait décliné la qualité de Français.

Ce sont ces derniers, les naturalisés par le bienfait de la loi, qui ont éveillé ces craintes dont nous avons parlé et encouru ces reproches et ces critiques ; et l'on s'est même, à plusieurs reprises, violemment élevé contre ce que l'on a appelé la « *naturalisation automatique* ». Plusieurs n'ont pas hésité à demander l'abrogation radicale de la loi du 26 juin 1889, cause de tout le mal (1) !

Vainement, cependant, nous chercherions, sous cette expression nouvelle de « naturalisation automatique », un régime particulièrement oppressif et en quelque sorte de circonstance. C'est purement et simplement l'application du droit commun,

(1) Cf. Charles Bernard, La *situation politique de l'Algérie* en 1899. Questions diplomatiques et coloniales du 15 février 1899 ;
Le Moigne, *rapport sur le budget de l'Algérie*, 1899 ;
Étienne, *Dépêche algérienne*, du 3 février 1899 ;
Barthou, Discours-programme du 16 mai 1899 (à la Chambre) ;
Lenormand, *Le péril étranger*, Paris 1899.

telle qu'elle a lieu en France, agissant dans les mêmes conditions et entraînant les mêmes effets, que nous trouvons là-bas. La seule différence, c'est que, par la force même des choses, cette application est plus fréquente en Algérie.

Au surplus, si l'on examine la disposition en elle-même, on est forcé de reconnaître que cette naturalisation n'agit aucunement par surprise ni d'une façon abusive. Dans deux cas, elle laisse, en effet, un droit d'option, et dans le troisième, celui d'un individu né en Algérie, de parents étrangers, dont le père y est lui-même né, il est grandement présumable que cette famille d'étrangers qui vit depuis trois générations sur le sol français s'en est assimilé les institutions et les mœurs et qu'elle a tacitement fait choix de la nationalité française.

Les conditions de ces diverses naturalisations doivent donc suffire à écarter toute idée de malveillance chez ceux qui en sont l'objet.

Et d'ailleurs la proportion de l'élément naturalisé est-elle si grande qu'on le dit? M. Laferrière a démontré, chiffres en mains, que les électeurs non français d'origine ne constituent que les 26 % de la totalité du corps électoral (1).

Le nombre des naturalisés a, sans doute, une tendance à s'accroître, eu égard à celui des Français d'origine; mais on doit avant tout tabler sur des faits, non sur des suppositions. Si vraiment on devait redouter la prépondérance future des « Français par option » en Algérie, le remède ne serait pas dans des restrictions aux lois sur la naturalisation mais dans des avantages accordés aux Français d'origine en Algérie afin de provoquer un fort courant d'immigration.

Gardons-nous de toute mesure trop rigoureuse à l'égard des étrangers en Algérie. « Il est certain que les étrangers de race latine, et particulièrement les Espagnols et les Italiens, ont rendu à l'Algérie des services signalés et s'ils n'avaient

(1) Discours à la Chambre, séance du 25 mai 1899.

pas apporté le concours de leur activité aux trop rares colons venus de France, notre belle colonie serait loin encore d'avoir acquis, au point de vue agricole et commercial, ce développement qui a fait l'admiration de tous ceux qui l'ont visitée et qui est une promesse pleine d'avenir, pourvu que l'on ne sacrifie pas, selon l'énergique et typique expression de M. Barthou, « l'Algérie du mouton, de l'olivier, à celle de l'agitation et de l'industrie politique » (1).

M. Charles Bernard l'a lui-même reconnu : « Vouloir nous passer absolument des étrangers, a-t-il écrit, serait à la fois une impossibilité et un danger. Il faut bien nous habituer à avoir affaire, en Algérie, à une population française mélangée et nous devons recevoir des éléments étrangers, indispensables à l'exploitation de notre empire africain (2). »

En un mot, nous croyons équitable d'accorder à l'Algérie une représentation au Parlement qui comprenne tous les citoyens français sans distinction et aussi, dans une mesure mitigée, les indigènes qui, eux-mêmes ont, pour la plupart, la qualité de Français.

Que l'histoire et l'expérience des autres nations nous soient un enseignement. Si l'Espagne a perdu ses colonies, il faut l'attribuer en partie au vice de leur représentation. « Elle aurait probablement conservé Cuba et Puerto-Rico, dit M. Isaac, si elle y avait fait fonctionner la loi électorale de sorte que les députés de ces deux îles fussent véritablement les élus des populations coloniales et si elle avait prêté l'oreille aux avertissements qu'elle avait reçus par cette voie... Quant aux Philippines, elles n'ont jamais eu accès aux Cortès et c'est là une des causes des événements qui s'y sont déroulés (3). »

(1) M. Barthou, discours à la Chambre, 16 mai 1899.

(2) *La situation politique de l'Algérie*, Questions diplomatiques et coloniales, 15 février 1899.

(3) *La représentation coloniale*, loc. cit., Questions diplomatiques et coloniales, 15 janvier 1899.

Si maintenant nous considérons la représentation de l'Algérie, non plus comme une participation à l'œuvre de l'intérêt général, mais comme l'élément intéressé et compétent pour la confection des lois spéciales algériennes, alors même que cette représentation serait aussi complète que nous l'avons souhaité, elle serait ici encore insuffisante.

Mais nous touchons à la matière importante de la législation algérienne, que nous allons traiter dans un chapitre spécial.

CHAPITRE III

LÉGISLATION ALGÉRIENNE

CHAPITRE III

LÉGISLATION ALGÉRIENNE

Le régime législatif algérien est actuellement des plus complexes : quelles lois sont applicables à l'Algérie, qui a qualité pour faire ces lois et quelles réformes il serait urgent d'apporter en la matière, voilà ce que nous aurons à nous demander successivement pour examiner le sujet dans toute son étendue.

Il convient de distinguer au premier chef deux grandes catégories de lois régissant l'Algérie : la loi indigène et la loi française.

La loi indigène comprend la loi musulmane, kabyle et même les coutumes mosaïques; elle s'applique encore à la grande majorité de la population. Ainsi les Musulmans d'Algérie, au nombre de 3.000.000 environ, continuent à être régis par leurs droits coutumiers quant à leur statut personnel ; il en est de même des immeubles et des successions, quand le droit de propriété n'est pas constaté par un titre français. De même, en matière personnelle et mobilière, le juge doit tenir compte des coutumes et usages des parties

dans l'appréciation des faits, l'interprétation des conventions et dans l'admission de la preuve. Ce fut l'effet d'une bonne politique de maintenir au début ces coutumes indigènes; mais elles sont destinées à disparaître et le gouvernement doit tout mettre en œuvre pour faciliter cette évolution progressive.

C'est donc surtout la loi française, dont il est intéressant d'étudier l'application en Algérie.

Tout d'abord la législation de la métropole s'y applique-t-elle de plein droit? L'affirmative eût bien simplifié les choses; mais c'est une solution qui eût été matériellement impossible, étant donné le caractère spécial de cette partie de la terre française qui exigeait, comme on l'a montré, un traitement particulier.

D'autre part, il ne peut être question, nous l'avons vu également, de placer cette colonie en dehors de la sphère d'action du Parlement métropolitain — ce qui exigerait la création d'un Parlement algérien, dont l'idée même est tout au moins prématurée.

La jurisprudence a résolu alors le problème par une série de distinctions. Par un argument *a contrario*, tiré de deux textes : 1° la loi du 24 avril 1833, portant que les établissements français dans les Indes orientales et en Afrique continueraient à être régis par des ordonnances royales; 2° l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834, établissant que jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises dans le nord de l'Afrique seront régies par ordonnances, la jurisprudence décide que, jusqu'à cette ordonnance du 22 juillet 1834, la législation française était *de plano* applicable au pays conquis.

C'est le principe; — mais la jurisprudence y porte elle-même atteinte, pour ainsi dire, en stipulant que les lois générales antérieures à la conquête ne doivent être considérées comme applicables à l'Algérie que dans la mesure com-

patible avec la législation, les circonstances, les mœurs et les habitudes locales (1). C'est ainsi que l'on a déclaré applicables les traités nationaux et les lois qui s'y rapportent; les lois sur l'administration de la guerre et de la marine, les codes français et les grandes lois administratives.

Quant aux lois générales, postérieures à l'ordonnance, elles ne sont pas de plein droit applicables à l'Algérie : il leur faut une déclaration d'applicabilité, émanant du chef de l'État, comme cela résulte de la loi de 1833, et de l'ordonnance de 1834, précitées.

Cette règle, d'un caractère général, serait relativement simple si elle avait pu être appliquée à la lettre; mais on s'est d'abord demandé si cette déclaration d'applicabilité était nécessaire pour les lois *modificatrices* de lois générales, *antérieures* à 1834, ou *postérieures*, déclarées applicables à l'Algérie. La stricte logique commandait de répondre négativement à cette question. C'est ce que fit la jurisprudence. Mais il reste à se demander quand une loi est nouvelle ou simplement modificatrice : prenons, par exemple, la loi du 8 décembre 1883, sur l'élection des juges consulaires. Elle a modifié le système d'élection prévu par la loi de 1871, qui ne comportait nullement le suffrage universel. Mais tandis que la loi du 11 décembre 1871 avait été déclarée applicable en Algérie (décret du 10 mai 1872), la loi du 8 décembre 1883, n'a jamais été l'objet d'une déclaration expresse d'applicabilité. Doit-elle être déclarée applicable? Non, si c'est une loi nouvelle, oui, si elle est simplement modificatrice. La Cour

(1) Cette réserve, aussi vague dans son étendue que dans son expression, a été diversement formulee par la Cour de Cassation : « *dans la mesure où les circonstances locales en permettent l'applicabilité* ». (4 février 1863) ; « *dans la mesure compatible avec les mœurs et les circonstances particulières de l'Algérie* » (17 août 1865) ; « *dans la mesure où les circonstances de temps et de lieu en permettent l'application* » (17 novembre 1865) ; « *dans la mesure où ces lois peuvent recevoir application sur le sol algérien* » (15 juillet 1868) ; « *dans la mesure des mœurs et habitudes locales* » (5 janvier 1871). (MENERVILLE, *Dictionnaire de la législation algérienne*, t. III, p. 252.)

d'Alger s'est prononcée pour la deuxième, la Cour de Cassation pour la première solution (1)!

Les cas douteux de ce genre sont nombreux; mais, en général, nous comprendrons assez facilement la ligne de conduite suivie par la jurisprudence, en observant la distinction établie par M. Dessoliers (2) entre les lois rendues communes par le fait de la conquête et les lois rendues communes par la volonté expresse du législateur. Pour les premières, une sous-distinction est à faire: « En effet, quand on examine la série des lois modificatrices, on voit que certaines d'entre elles ont principalement pour but de se substituer à des lois antérieures, de manière à les améliorer et à en présenter en quelque sorte une édition revue et corrigée, tandis que certaines autres viennent plutôt s'ajouter à des lois existantes: elles les complètent en comblant une lacune importante. » Nous citerons, entre autres, parmi les lois modificatrices, la loi du 10 juillet 1835, modifiant le titre 2 du livre 2 du Code de Commerce sur la saisie et les ventes judiciaires des navires, la loi du 27 février 1880 sur les obligations imposées aux tuteurs; la loi du 5 janvier 1883, modifiant l'article 1794, C. c., sur les risques locatifs, etc. Au contraire, la loi du 26 juin 1889, sur la nationalité, celle du 27 juillet 1884 rétablissant le divorce, et celle du 27 mars 1885 sur la relégation sont vraiment des lois complémentaires.

Les lois simplement modificatrices s'appliquent de plein droit à l'Algérie (3). Il peut d'ailleurs se faire qu'une loi ne soit modificatrice que pour partie. Ainsi, la loi du 30 avril 1883 sur la réforme de l'organisation judiciaire, n'a été déclarée par la Cour de Cassation que partiellement exécutoire en Algérie (4).

(1) M. Estoublon, à son cours.
(2) Dessoliers, *Organisation politique de l'Algérie*, 1894, p. 31 et sq.
(3) *Cass.*, 23 juillet 1888 ; Alger, 14 mars 1891 ; *D. P.*, 88, 1,474.
(4) *Cass.*, 9 juin 1885.

En ce qui touche les lois complémentaires, la Cour d'Alger qui, pendant longtemps, n'avait pas voulu les distinguer des précédentes, s'est ralliée à l'opinion de la Cour de Cassation et du Conseil d'État, qui, s'appuyant sur ce que ces lois « introduisent d'ordinaire quelque chose de nouveau dans la législation » exigent qu'elles soient expressément promulguées (1).

Quant aux lois déclarées communes par la volonté expresse du législateur, il y a une contradiction très marquée entre les décisions de la Cour d'Alger et celles de la Cour de Cassation. Celle-ci applique les mêmes principes qu'aux lois antérieures à 1834 ; celle-là, au contraire, soutient que les lois modificatrices de ces lois, qu'elles soient simplement modificatrices ou complémentaires ne s'appliquent pas *de plano* à l'Algérie (2).

A côté des lois françaises générales applicables à l'Algérie, se place une législation faite spécialement pour ce pays ; elle se compose en majeure partie d'actes du pouvoir exécutif, quelquefois de simples arrêtés de gouverneur, mais aussi de lois proprement dites, dans les cas suivants : 1° quand la matière réglementée à une importance particulière ; telles ont été les lois sur la propriété ; les incendies de forêts, le phylloxéra, l'état des personnes et la naturalisation ; 2° quand la loi, faite pour la métropole, édicte dans un ou plusieurs articles, des dispositions spéciales à l'Algérie, comme l'a fait la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée ; 3° lorsqu'enfin, la mesure proposée crée à la charge du Trésor des départements ou des communes des dépenses que le Parlement peut seul autoriser.

Le droit de légiférer, qui, en Algérie, observe des règles

(1) Cf. *Cass.*, 5 novembre 1884 ; Conseil d'État, 26 mai 1876 ; Alger, 14 mars 1891 ; Dalloz, *Rep. organisation de l'Algérie*, n° 809.

(2) Signalons pour mémoire les difficultés analogues qui s'élèvent au sujet des lois abrogatives des lois communes.

tout à fait exceptionnelles, est exercé par deux autorités : le Parlement et le Chef du Pouvoir exécutif (1), quand il n'implique pas leur concours successif. La limite de leurs droits respectifs étant mal définie, il en est résulté une confusion singulière dans la législation algérienne ; nous n'avons fait qu'en donner un léger aperçu.

Pour sortir de tant d'obscurités et d'incertitudes, il serait, avant tout, nécessaire de provoquer une revision de cette législation et d'établir une liste officielle et complète des lois applicables en Algérie. Ce n'est pas qu'on n'y ait pas déjà songé : en 1848, une commission fut chargée d'unifier la législation algérienne, « d'indiquer le partage des matières qui devront être réglementées, soit par des arrêtés ministériels, soit par des décrets, soit par des lois ». Mais ses travaux n'aboutirent pas. Les tentatives, faites dans le même sens, en 1869 et en 1873, n'eurent pas plus de succès ; cependant la complication augmente sans cesse, et il serait grand temps d'y remédier dans le sens que nous indiquons.

Pour l'avenir, nous ne croyons pas qu'il faille, comme on l'a proposé, enlever au Chef de l'État tout droit législatif. Nous connaissons les objections qui nous sont opposées : l'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834, qui lui a conféré ce droit, ne visait qu'une situation provisoire, ainsi qu'il ressort de l'expression « *jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné* » et c'est à tort que l'on a maintenu jusqu'à nos jours cette disposition. On allègue, en outre, que cette participation de l'exécutif au pouvoir législatif est contraire aux principes de droit public, consacrés par notre Constitution sur la séparation des pouvoirs. Enfin, le Président de la République doit seulement posséder le pouvoir réglementaire, destiné

(1) On peut aussi y joindre, dans une certaine mesure, le gouverneur général. L'article 5 de l'ordonnance de 1834 confie à ce fonctionnaire le soin de préparer en Conseil les décrets du chef de l'Etat. Mais il lui reconnaît, dans les cas extraordinaires et urgents, le droit de rendre provisoirement exécutoires les dispositions contenues dans ses projets.

uniquement à assurer l'application et l'exécution des lois. Cette garantie n'est pas offerte à l'Algérie « en ce sens que le règlement et la loi peuvent s'y présenter sous la même autorité : celle du chef de l'État ». Nous pourrions répondre, avec M. J. Thomas (1), à ce dernier argument, qu'il n'y a pas confusion entre les attributions législatives du Président et ses attributions exécutives : « Le pouvoir réglementaire lui appartient en Algérie au même titre que dans la métropole. C'est un pouvoir propre rentrant dans la sphère normale de ses attributions exécutives; un pouvoir dont l'indépendance constitutionnelle n'est pas discutable, que les Chambres ne peuvent ni lui contester, ni lui ravir, auquel aucun changement ne peut être apporté que par une revision de la Constitution elle-même. Au contraire, le droit de légiférer, au regard de l'Algérie, ne lui appartient pas en propre; il ne rentre pas dans la sphère de ses attributions constitutionnelles; il ne l'exerce que *par délégation*, en vertu d'une investiture du pouvoir législatif, dont nous retrouvons le titre dans la disposition de la loi du 24 avril 1833. C'est donc un droit précaire, qui peut en tout, ou en partie, être retiré dans les conditions et les formes qui ont présidé à sa concession, c'est-à-dire, par une volonté concordante des Chambres, manifestée dans la forme des lois ordinaires. »

Mais l'argument qui, à lui seul, nous semble suffisant pour justifier cette disposition, c'est la nécessité dans laquelle on se trouve de statuer rapidement. S'il fallait, pour chaque mesure à prendre (et quand une colonie est en voie de formation, ces mesures sont nombreuses et essentiellement variables et changeantes), s'il fallait, disons-nous, mettre en branle la machine parlementaire, ces mesures risqueraient fort de n'aboutir que lorsque le besoin ne s'en ferait plus sentir. Il est certain, d'autre part, que l'ordre du jour des

(1) J. Thomas, *L'électorat aux délégations algériennes*, Revue de droit public, mai-juin 1900.

Chambres se trouverait constamment encombré de ces questions; toutefois on doit admettre qu'il faut prendre quelques garanties dans cet exercice du droit législatif par le chef de l'État.

Quelle ligne de démarcation conviendrait-il d'établir entre les attributions du Parlement et celles du Président de la République? Les lois communes (c'est-à-dire celles qui, par leur nature, doivent s'étendre à l'ensemble du territoire français, considéré comme un tout) sont évidemment du ressort du Parlement. Mais encore, pour des raisons dont les Chambres doivent être seules juges, ne faut-il les appliquer à l'Algérie que lorsque la loi le spécifie dans un article final spécial? Une représentation équitable de l'Algérie sauvegarderait suffisamment à cet égard les droits de cette colonie.

Quant à la législation spéciale algérienne, pour les raisons précitées, nous en voudrions l'attribution au chef de l'État. Elle nécessite une connaissance approfondie des besoins de cette colonie; or le Parlement renferme trop d'éléments étrangers pour que les intérêts secondaires et spéciaux de l'Algérie puissent y triompher ou même y être discutés avec fruit. Aussi croyons-nous qu'un conseil, composé des représentants algériens et des hauts fonctionnaires du gouvernement de cette colonie, serait utilement désigné pour élaborer les projets de législation spéciale, qui auraient définitivement force de loi par un décret du chef de l'État. A l'égard de cette législation le gouverneur général aurait un pouvoir réglementaire et on lui retirerait la portion du droit législatif qu'il détient aux termes de l'article 5 de l'ordonnance de 1834.

En terminant, disons quelques mots de la promulgation des lois en Algérie.

On sait qu'en France, en vertu du décret du 5 novembre 1870, elle résulte de la publication au *Journal Officiel* et pour les actes qui n'y figurent pas, de celle au *Bulletin des lois*.

En Algérie, le système est plus compliqué. D'après l'ar-

ticle 1 du décret du 27 octobre 1858, l'arrêté du gouverneur général du 14 janvier 1861 et celui du 27 décembre 1873 la promulgation résulte de l'insertion au *Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie*. Mais l'arrêté du 27 décembre 1873 ajoute : « sans préjudice des dispositions édictées par le décret du 5 novembre 1870 relativement aux lois et décisions insérées au *Journal officiel* et qui concernent l'Algérie ». La promulgation consistera donc soit dans l'insertion au *Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie*, soit dans l'insertion au *Journal officiel* ou au *Bulletin des lois*.

Quant à la question de savoir à partir de quel moment la loi est réputée connue en Algérie, elle est tranchée par le décret du 27 octobre 1858; la loi sera obligatoire au chef-lieu de chaque département un jour après la réception du *Bulletin* par le Préfet, dans les communes à l'expiration du même délai plus un jour par 5 myriamètres de distance entre le chef-lieu et le centre de la division administrative.

CHAPITRE IV

GOUVERNEMENT GÉNÉRAL

CHAPITRE IV

GOUVERNEMENT GÉNÉRAL

Le caractère constant du gouvernement de l'Algérie, et son état normal, est de changer toujours de forme.

Quelques mots sur les phases principales de ces transformations sont indispensables pour bien comprendre l'état actuel de l'évolution politique subie :

1° *Organisation provisoire* (1830-1834). Le commandement est d'abord exercé par le général en chef de l'armée d'occupation. Celui-ci a sous son autorité immédiate un conseil appelé successivement : commission de gouvernement, comité, commission administrative, conseil d'administration de la régence.

Le maréchal Clausel confie la présidence du Comité et l'Administration territoriale à l'intendant militaire.

Le duc de Rovigo institue une intendance civile.

2° *Gouvernement général* (1834-1858). L'ordonnance du 22 juillet 1834 crée un « Gouverneur général des possessions

françaises du nord de l'Afrique » — titre que l'ordonnance du 15 avril 1845 change en celui de « Gouverneur général de l'Algérie ».

Cette ordonnance divise l'« Afrique » en trois provinces et chacune d'elles en territoire civil, arabe et mixte. Elle institue une direction générale des affaires civiles, un conseil supérieur d'administration et un conseil de contentieux.

En 1847, l'ordonnance du 1er septembre inaugure la décentralisation en instituant dans chaque province un directeur des affaires civiles et un conseil de direction, tandis que l'assimilation progressive à la France est commencée par la République de 1848, qui, le 9 décembre, supprime la direction générale des affaires civiles et crée, dans chaque province, un département avec un Préfet et un Conseil de préfecture.

L'Algérie ressortissait du Ministère de la Guerre, où on avait créé, en 1837, sous le nom de division d'Alger, et plus tard de direction des affaires de l'Algérie, une division chargée des affaires politiques et civiles, et, en outre, un comité consultatif, examinant tous les projets de loi, ordonnances ou règlements, ainsi que les affaires à lui déférées par le Ministre.

3° *Ministère de l'Algérie et des Colonies* (décret du 24 juin 1858). Le gouverneur général est remplacé par un Ministre résidant à Paris; on supprime le Conseil du gouvernement; des conseils généraux sont institués; les préfets, en territoire civil, les généraux de division, en territoire militaire, voient grandir leurs attributions administratives.

4° *Rétablissement du gouvernement général* (décrets du 24 novembre et du 10 décembre 1860).

Le ministère de l'Algérie et des colonies est supprimé. Un gouverneur général réunit en ses mains le commandement des forces de terre et de mer, le gouvernement et l'adminis-

tration de l'Algérie, il correspond directement avec le chef de l'État, il prépare le budget, qui sera approuvé et présenté aux Chambres par le Ministre de la Guerre, comme une annexe du budget militaire, et il ordonnance les crédits alloués. Il prépare les décrets que le Ministre de la Guerre soumettra à la signature du Chef de l'État, et contresignera. Il nomme à certains emplois.

Mais la Justice et l'Instruction publique françaises, les Cultes et les Douanes, les Postes, le Trésor ressortissent chacun à son Ministère spécial.

Sous l'autorité du gouverneur général deux hauts fonctionnaires, un sous-gouverneur et un directeur des affaires civiles, indépendants l'un de l'autre, se partagent l'administration de l'Algérie.

Dans cette organisation, l'autorité civile et l'autorité militaire étaient indépendantes l'une de l'autre et libres chacune sur son territoire. Le maréchal Pélissier disait : « Je ne suis ni gouverneur *civil,* ni gouverneur *militaire :* je suis le gouverneur *général.* »

Le décret du 7 juillet 1864 subordonna partout l'autorité civile à l'autorité militaire et l'Algérie fut soumise à un gouvernement purement militaire, ayant sous ses ordres un certain nombre d'agents civils.

Toutefois deux décrets de 1866 et de 1870 rendirent électifs les conseils municipaux et les conseils généraux.

5° *Gouvernement général civil* (décret-loi du 24 octobre 1870).

Par ce décret, la délégation de Tours fonda en principe le gouvernement civil.

Le gouverneur général civil conserve les attributions politiques et administratives du gouverneur militaire.

Un conseil supérieur du gouvernement et un comité consultatif sont institués, le premier, avec plus de membres élus

que par le passé, le second avec introduction de membres élus, ce qui n'existait pas dans le conseil de gouvernement qu'il remplace.

Pendant la guerre de 1870-1871 cette organisation, prise dans son ensemble, n'a existé que sur le papier. L'Algérie allait être assimilée à la France et ses institutions spéciales devaient disparaître. Déjà un décret avait enlevé au commandant supérieur des forces de terre et de mer l'administration des tribus de l'ancien territoire militaire et un autre décret supprimait le budget spécial de l'Algérie et en répartissait les chapitres entre les budgets des divers Ministères.

Des institutions fondées par le décret du 24 octobre, les unes ne pouvaient fonctionner (les conseils généraux avaient été dissous en même temps que ceux de France et le conseil supérieur ne pouvait être réuni faute de délégués de ces conseils), les autres, n'existant plus que temporairement (la délégation de Tours ayant décidé en principe au mois de novembre la suppression du gouvernement général, du commandement supérieur des forces de terre et de mer, du secrétariat général) et privées du concours des conseils généraux et du conseil supérieur, ne pouvaient fonctionner régulièrement.

Mais ce décret était un pas de plus vers l'assimilation de l'Algérie à la France ; son esprit subsista et l'on peut dire, avec Jules Ferry, « que les décrets de rattachement de 1881 en sont issus en ligne directe ».

Malheureusement cette assimilation ne fut tentée ni d'une façon progressive ni d'une façon rationnelle et les événements de France furent cause que l'Algérie vécut, jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Thiers, dans un véritable état d'anarchie législative.

Puis survint l'insurrection de janvier 1871 et l'on sentit la nécessité de remettre le pays, du moins provisoirement, aux mains d'un chef militaire : cependant, craignant d'éveiller la susceptibilité des Algériens, Thiers crut tout concilier en en-

voyant à Alger le *vice-amiral* comte de Gueydon, mais en lui donnant le titre de *gouverneur civil de l'Algérie;* c'est-à-dire qu'il releva du Ministre de l'Intérieur et non plus de celui de la Guerre, conséquence nécessaire de l'établissement du régime civil.

Le général Chanzy lui succéda en 1873 avec le même titre et à peu près les mêmes pouvoirs, mais il réunit à nouveau dans ses mains le commandement des forces de terre et de mer (qui, sous le vice-amiral de Gueydon, était resté distinct de l'autorité gouvernementale) et l'administration du pays.

En 1875, après que la responsabilité ministérielle, dans le sens du gouvernement parlementaire, eût été établie, le gouverneur général de l'Algérie devint, *de fait*, responsable devant chacun des ministres et « M. de Marcère, *pour la commodité des affaires*, renonça à son droit de contrôle général sur les intérêts de la colonie, posa le principe de la correspondance directe du gouverneur général avec tous les ministres, et laissa à chacun d'eux le soin de proposer à la signature du Président de la République les actes de gouvernement et de haute administration ». Le décret du 30 juin 1876 ne fit que consacrer cet état de choses.

Albert Grévy, vice-président de la Chambre, arriva à Alger en 1879 avec les mêmes pouvoirs que son prédécesseur — mais une transformation s'était opérée dans le régime administratif et politique de l'Algérie ; l'heure de l'administration civile avait sonné.

Le nouveau gouverneur civil entreprit immédiatement l'étude des réformes demandées, car c'était là sa véritable mission ; cette étude aboutit aux décrets du 26 août 1881.

A la demande de Grévy, une Commission avait été instituée « à l'effet d'étudier les modifications à apporter au fonctionnement du gouvernement général de l'Algérie » par un arrêté ministériel du 24 novembre 1880 et placée sous la présidence du Ministre de l'Intérieur.

Des questions indiquées par Grévy dans son rapport, la Commission avait retenu les deux suivantes :

1° Rechercher quels sont, parmi les services dont l'administration est aujourd'hui centralisée à Alger, ceux qui pourraient être placés sous l'autorité directe des ministres compétents, comme le sont déjà les services de la Justice, des Cultes et de l'Instruction publique ;

2° Définir les attributions respectives des divers départements ministériels et du gouvernement général, en ce qui touche les services dont le rattachement aurait été jugé impossible ou prématuré.

Le principe que formula à plusieurs reprises Grévy, en ce qui concerne la première question, fut celui-ci : rattacher aux ministères correspondants les services qui sont en Algérie dans les mêmes conditions qu'en France, laisser au contraire exclusivement sous la direction du gouvernement général les services qui présentent un caractère local particulier.

En ce qui concerne la deuxième question, dès 1877, dans un discours au Conseil supérieur, le général Chanzy avait demandé « l'initiative à Alger, la décision à Paris ; l'exécution à Alger, le contrôle à Paris ».

Cette formule devint la devise du régime inauguré en 1881, dit *régime des rattachements*, que réalisèrent les décrets du 26 août 1881.

Ces décrets comprennent : d'abord un décret général de rattachement, qui place les services civils de l'Algérie *sous l'autorité directe des ministres compétents* (art. 1er) et sous le régime des lois, décrets, arrêtés, qui les régissent en France, sauf les dérogations résultant de la législation spéciale (art. 2) ; puis une série de décrets spéciaux de la même date ou de dates postérieures, par lesquels chaque ministre autorise, *par délégation*, le gouverneur général à statuer sur différents objets de son département.

Le système des délégations modifia profondément les pouvoirs du gouverneur et Jules Ferry, dans son rapport au Sénat, en 1892, fera le tableau saisissant de l'antithèse existant entre l'ancien gouvernement de l'Algérie « façon de vice-royauté à la fois civile et militaire » et celui de 1881, « dispersé et tiraillé, un beau nom et un grand souvenir ».

Le gouverneur général, en effet, n'eut plus de pouvoir propre ; il n'agit que comme délégué des ministres, qui pouvaient annuler et réformer toutes ses décisions, même prises dans l'exercice de délégations déjà si insuffisamment consenties.

Ce système des rattachements présentait des avantages et des inconvénients : l'avantage de rétablir véritablement le régime parlementaire en donnant à chaque ministre la responsabilité de ses actes et de rendre plus efficace le contrôle dans toutes les branches de l'administration ; l'inconvénient d'entraver l'initiative du gouverneur, seul bien placé pour connaître les besoins de l'Algérie et de rendre illusoire sa responsabilité ; les inconvénients étaient plus grands que les avantages.

C'est en cela surtout que la conception du régime des rattachements était défectueuse : on voulait « rattacher les services civils en maintenant le poste de gouverneur » et l'on ne vit pas que l'œuvre des décrets de 1881 était l'abolition même du gouverneur général, que l'action gouvernementale de celui-ci était frappée de paralysie, qu'il ne devait plus être qu'un grand préfet superposé aux trois préfets d'Alger, d'Oran et de Constantine.

La conception n'avait donc pas été heureuse. Mais si l'on entre dans les détails de leur exécution, on reconnaît que les décrets de 1881 ont été plus fâcheux encore dans l'application qui en a été faite que dans la conception dont ils ont procédé. Le gouverneur général fut constamment paralysé,

gêné, contrecarré, même pour les affaires qu'on lui avait nominativement confiées !

Le système d'un rattachement intégral de tous les services algériens aux départements ministériels respectifs et de la suppression du gouvernement général eût été plus logique que celui des rattachements de 1881, qui réunissait les inconvénients des deux modes d'administrer l'Algérie, soit de Paris soit d'Alger, sans en procurer les avantages.

Les résultats furent néfastes et ne tardèrent pas à soulever les critiques des Chambres et de la presse, et ce fut bientôt un tollé général contre un pareil régime et contre ceux qui étaient chargés de l'appliquer.

Les rattachements ne contentèrent personne, ni les assimilateurs ni les autonomistes et leur suppression fut résolue en 1891, *lors de l'enquête sénatoriale des dix-huit*, selon les vœux unanimes des conseils élus de l'Algérie et des Algériens eux-mêmes.

Les travaux du Sénat, de 1891 à 1893, provoquèrent une renaissance des études algériennes. Les divers rapporteurs au budget firent, chacun à leur tour, la critique du régime qui régnait depuis 1881, et demandèrent tous qu'on instituât en Algérie une autorité gouvernementale plus forte. Ce sont MM. Burdeau, Jonnart et Pourquery de Boisserin. Les mêmes critiques et les mêmes demandes de réformes étaient reproduites à la Chambre, mais en vain.

Ce ne fut qu'après l'interpellation de M. Fleury-Ravarin (novembre 1896) et les deux ordres du jour impératifs du Parlement adoptés l'un par le Sénat en mai 1893, lors de la discussion du rapport de Jules Ferry, l'autre par la Chambre, le 7 novembre 1896, que le gouvernement se décida enfin à entreprendre l'étude des réformes demandées.

Elle aboutit au décret du 31 décembre 1896, qui proclamait les inconvénients du régime des rattachements et consacrait enfin leur abrogation.

Le décret de 1896 rétablit, fortifiée, l'autorité du gouverneur général et *centralise le gouvernement et la haute administration à Alger sous son autorité.* Tous les services civils de l'Algérie sont placés sous sa direction ; cependant on laisse rattachés les trois services non musulmans de la Justice, des Cultes et de l'Instruction publique et ceux de la Trésorerie et des Douanes, qui avaient été rattachés dès 1848 et qu'on maintient sous l'autorité des ministres compétents.

Quant aux services *non rattachés,* on les place sous l'autorité directe du gouverneur général ; celui-ci rend compte de ses actes au Ministre de l'Intérieur qui aussi, depuis 1896, est chargé de la direction générale des affaires algériennes et qui en assume la responsabilité.

Cette organisation, qui remplaça celle qui régnait depuis 1882 et fut mise en vigueur au 1er janvier 1897, fut depuis légèrement modifiée par le décret du 23 août 1898. Il investit le gouverneur général, à l'égard des étrangers, des pouvoirs de haute police prévus par la loi du 3 décembre 1849 ou par la législation spéciale, ce qui avait été plutôt un oubli dans le décret de 1896 qu'une omission volontaire.

Le décret du 23 août 1898 n'est guère qu'une reproduction des dispositions du décret du 31 décembre 1896 tendant moins à élargir qu'à préciser les pouvoirs du gouverneur sur certains points où la ligne de démarcation entre les attributions des diverses autorités n'apparaissait pas d'une façon assez évidente.

L'innovation la plus intéressante, à notre point de vue, est celle qui résulte du nouveau paragraphe 3 de l'article 4.

Voici d'ailleurs, à cet égard, comment s'exprime l'exposé des motifs : « Le nouveau paragraphe 3 de l'article 4 précise les rapports du gouverneur avec les commandants en chef des forces de terre et de mer. Le décret de 1896 a donné lieu sur ce point à des difficultés d'interprétation qui étaient de nature à ralentir l'action commune de ces autorités.

» S'il reconnaissait au gouverneur général, représentant le pouvoir civil, un droit de décision dans les cas urgents, il ne lui permettait de l'exercer qu'au moyen de réquisitions adressées aux commandants des forces de terre et de mer, en cas de dissentiment entre eux et le gouverneur. Il semble préférable que le gouverneur, à qui appartient en principe ce droit de décision, puisse l'exercer dans des formes plus simples et plus discrètes, sans avoir à révéler, par la nature même des actes auxquels il a recours, les différences d'appréciations que des circonstances difficiles ou simplement délicates, peuvent faire naître entre ces autorités également dévouées au bien public (1). »

Il tombe sous le sens que l'unité de commandement soit dans la métropole, soit dans la colonie, est la condition nécessaire du respect de notre autorité et du maintien de notre domination en Algérie. C'est là cependant une idée qui fut un moment contestée et même méconnue, lors du système des rattachements, dont une expérience de quinze années, de 1881 à 1896, devait en faire ressortir enfin tous les inconvénients que Jules Ferry avait si lumineusement mis en relief dans son rapport, au nom de la Commission sénatoriale de l'Algérie, quelques mois avant de mourir.

Au cours des derniers débats parlementaires sur l'Algérie, on n'a plus contesté le principe de l'attribution de tous les services à un seul ministère. Mais les uns se prononçaient pour le Ministère des Colonies, les autres pour celui du Commerce ou celui de l'Agriculture, d'autres enfin pour un Ministère spécial propre à l'Algérie. Dans leur ensemble les services algériens relèvent aujourd'hui du seul Ministère de l'Intérieur. L'article 5 du décret du 23 août 1898 indique les services actuellement encore « rattachés », conformément au régime inauguré en 1881, ce sont les services français des

(1) *J. O.*, 25 août 1898.

Cultes, de la Justice, de l'Instruction publique, celui de la Trésorerie et des Douanes.

« L'unité d'autorité n'est pas moins nécessaire au sein même de la colonie ; la rivalité du gouverneur et des intendants sous l'ancien régime, et d'autres exemples malheureusement plus récents, ont démontré que les conflits entre magistrats, fonctionnaires ou officiers sont beaucoup plus fréquents et beaucoup plus redoutables au loin que près ; qu'ils peuvent engendrer des luttes intestines allant jusqu'à compromettre l'autorité même de la métropole ; de là, nécessité absolue de donner à l'homme que le gouvernement a investi de sa confiance des pouvoirs tels qu'aucun autre ne puisse songer à lui résister et qu'il ait le moyen de forcer l'obéissance de tous (1). »

C'est dans cette voie que sont entrés les décrets du 31 décembre 1896 et du 23 août 1898 — mais en principe seulement ou à peu près. Aussi les partisans du gouvernement général, fortement constitué, considèrent-ils l'autorité accordée au gouverneur comme étant encore insuffisante : malgré la volonté nettement affirmée par le Parlement de placer entre les mains du gouverneur l'autorité complète sur tous les services, les différents ministères s'obstinent, en effet, à retenir entre leurs mains les pouvoirs qu'ils détiennent (2) !

Mais la cause principale des maux dont souffre l'Algérie, réside, selon nous, dans l'instabilité prodigieuse et dans le manque d'indépendance du gouverneur général.

Ce dernier n'a pas le droit d'avoir une politique suivie et réfléchie ; il lui faut évoluer avec les majorités parlementaires, suivre attentivement et docilement les caprices changeants du ministre qui l'a honoré de sa confiance ; c'est la condition de son maintien.

M. Fleury-Ravarin est un de ceux qui ont signalé avec le

(1) M. Girault, *Le problème colonial*, Revue du droit public et de science politique, 1894, II, p. 502.

(2) Cf. Le Moigne, rapport, *op. cit.*, et Barthou, discours du 16 mai 1899.

plus de force à l'attention publique cette tendance funeste de nos mœurs politiques.

Placé à la tête de notre grande colonie, apparemment pour en étudier sur place les vœux, les aspirations et les besoins, un gouverneur ne peut les exposer sans danger qu'autant qu'il aura la certitude d'être en parfaite communion d'idées avec ceux-là mêmes qu'il est chargé d'éclairer !

Depuis soixante et onze ans que l'Algérie est conquise, elle n'a cessé d'être soumise, comme nous avons déjà eu occasion de le dire, au désastreux régime des tâtonnements et des essais de toute nature dont quelques-uns ont été pour elle de véritables calamités.

Le premier remède qu'il faut apporter à l'état de choses actuel, c'est assurer la stabilité du gouvernement. Cinquante-cinq gouverneurs militaires ou civils ont successivement épuisé leurs efforts et certainement le moins bien doué d'entre eux eût fait un gouverneur modèle si on lui avait donné le temps de s'instruire en lui laissant, pendant de longues années, l'exercice du pouvoir et si les changements d'humeur de la métropole ne l'avaient pas entravé et paralysé dans son œuvre.

Pourquoi ne donnerait-on pas aux pouvoirs du gouverneur général une durée limitée, comme cela a lieu en Angleterre pour le vice-roi des Indes ? Celui-ci est nommé pour sept ans.

« Sûr du lendemain, certain de ne pas succomber sous le coup d'intrigues, le gouverneur pourrait donner tous ses soins à l'exercice de sa haute magistrature ; il ne serait pas absorbé constamment par les préoccupations inférieures de sa défense personnelle (1). »

---

(1) *La Liberté*, 11 mai 1899, et *Dépêche algérienne* du 13 mai.

CHAPITRE V

DÉCENTRALISATION DES FINANCES ALGÉRIENNES

CHAPITRE V

DÉCENTRALISATION DES FINANCES ALGÉRIENNES

Nul ne considère plus aujourd'hui l'Algérie comme un simple prolongement de la France continentale. Sa situation géographique, et plus encore sa formation ethnique et son développement économique, lui donnent, en effet, une personnalité propre. Mais parce que l'on a cessé d'assimiler entièrement l'Algérie à la France continentale (le nom même de colonie ne lui a-t-il pas été donné dans un certain nombre d'actes publics, notamment dans ceux qui, en 1896 et en 1898, ont partiellement supprimé le régime des rattachements)? il faut se garder d'oublier qu'elle occupe dans notre empire colonial une place à part, en raison à la fois de l'activité de sa vie propre et des rapports incessants que sa proximité lui permet d'entretenir avec la métropole. La situation économique s'est en effet grandement améliorée, les débouchés de ses produits agricoles se sont plus étendus et l'on y exploite ses ressources minérales considérables, comme les

phosphates et la calamine, qui serait si précieuse en une période de grande hausse du zinc, si bien que l'Algérie, que l'on croyait vouée à une perpétuelle « langueur », a pris depuis quelque temps un grand essor. D'autre part, au point de vue politique, on constate également une grande amélioration. Aussi le Parlement, le gouvernement et l'opinion publique en France ont-ils été disposés à faire enfin présent à l'Algérie d'un régime de décentralisation administrative et financière qu'elle demandait depuis longtemps et qui lui était très utile. Le 19 mars 1900, en effet, la Chambre des députés a voté la proposition de MM. Étienne, Barthou, Le Moigne, Thomson et Bienvenu-Martin, invitant le gouvernement à déposer un projet de loi organisant le budget spécial de l'Algérie à partir de 1901. Le débat avait été soulevé par MM. Marchal, Morinaud, Drumont et Firmin Faure, qui avaient soumis à la Chambre, par voie d'amendement au projet de budget de 1900, une disposition additionnelle, modifiant le régime financier de l'Algérie à partir du 1er janvier 1901.

La question du budget spécial n'est pas nouvelle. Est-ce que l'ordonnance du 21 août 1839, en effet, n'avait pas déjà divisé les produits et revenus de l'Algérie en deux catégories, ceux de l'Etat et ceux de la colonie, correspondant aux deux catégories de dépenses, celles du Trésor et celles de la Colonie? Mais ce système, abandonné en 1845, fut, par la suite, préconisé inutilement en 1854 par le maréchal Randon et en 1863 par le maréchal Pélissier.

En 1869, le Sénat (auquel la Constitution de 1852 avait attribué le pouvoir constituant en Algérie), après les travaux de la grande Commission, que présida M. Béhic et dont il fut le rapporteur, prépara une constitution algérienne. Il revenait à la distinction entre le budget de l'Etat (supportant les dépenses de souveraineté), et le budget de la colonie (supportant les dépenses d'administration); l'Algérie était érigée en personne morale; son budget local, préparé par le Ministre

de l'Algérie, devait être voté par un Conseil supérieur élu où ne figurait aucun fonctionnaire. Mais ce beau projet ne se réalisa pas, le second Empire croula et ce n'est que onze ans plus tard, dans un vœu adopté le 25 décembre 1880 par le Conseil supérieur, que l'on retrouve l'idée d'un budget spécial. Elle devait être reprise en 1887 par M. Tirman, gouverneur général (1) : il lui donna toute l'ampleur qu'elle comportait et dans son rapport sur le budget de l'exercice 1888 M. Thomson en fit peu après l'exposé et le recommanda à l'examen du gouvernement.

Depuis, le Conseil supérieur eut plusieurs fois l'occasion de renouveler le vœu formulé par lui en faveur de l'adoption du système proposé par M. Tirman (novembre 1888 — décembre 1890).

Cependant l'idée de M. Tirman était prématurée et de plus n'offrait pas toutes les garanties suffisantes; elle n'en méritait pas moins d'attirer l'attention; mais le problème, abordé immédiatement au Sénat, le fut dans un esprit défavorable par M. Boulanger (2); il devait être de nouveau posé devant le Parlement par Burdeau, dans un rapport où il se prononça énergiquement contre la création d'un budget spécial (1892).

La réponse ne se fit pas attendre; elle fut développée magistralement par M. Jonnart, dans le rapport sur le budget de l'exercice 1893. Contrairement à MM. Boulanger et Burdeau, le gouverneur général actuel considérait comme plus naturelle l'évolution qui conduit les colons à demander l'autonomie financière et surtout une assemblée locale où la colonie puisse exprimer ses aspirations et discuter ses intérêts avec plus d'ampleur et plus d'indépendance que dans le Conseil supérieur où les représentants élus sont noyés dans la

(1) C'est dans son discours à la séance d'ouverture du Conseil supérieur de l'Algérie que M. Tirman lança sa formule d'un budget algérien autonome.

(2) Séances des 13 décembre 1890 et 27 février 1891.

masse des fonctionnaires et estimait, à juste titre, qu'on trouverait là la solution des difficultés dont souffre l'Algérie depuis de trop longues années.

Ainsi toutes les raisons militant pour ou contre la création d'un budget spécial de l'Algérie ont été, durant les dix dernières années, produites à plusieurs reprises devant les deux Chambres législatives et les thèses opposées ont trouvé des défenseurs également autorisés. Nous n'hésitons pas cependant, quant à nous, à déclarer que cette réforme était mûre et nécessaire, quelles que soient les réserves faites par ses adversaires. On peut y voir, d'ailleurs, l'application à l'Algérie d'une mesure d'ensemble, édictée pour les autres possessions extérieures de la France par l'article 33 de la loi de Finances du 13 avril 1900, laquelle a institué des budgets coloniaux distincts de celui de la France et fonctionnant par leurs propres ressources.

La cause était donc bien entendue et la situation spéciale de l'Algérie, tant au point de vue politique qu'au point de vue économique (sur laquelle nous avons déjà insisté au commencement de cette étude), explique suffisamment la nécessité d'une législation budgétaire qui lui soit propre.

Le 23 août 1898 la réforme budgétaire fut amorcée par les décrets instituant les délégations financières et réorganisant le Conseil supérieur de l'Algérie. Disons-en quelques mots.

Une confusion regrettable s'était établie entre les institutions algériennes et métropolitaines. Trois innovations, réalisées par trois décrets du même jour, 23 août 1898, tentèrent de réagir contre cette exagération de la politique d'assimilation à outrance.

« De ces innovations, l'une est relative aux pouvoirs du gouverneur général étendus et fortifiés afin qu'il puisse exercer plus librement et plus vite la part d'autorité qui lui est confiée. Une seconde innovation a consisté à doubler l'élément

électif du Conseil supérieur en appelant vos propres représentants à siéger dans cette assemblée auprès de ceux des Conseils généraux. Mais la réforme la plus importante a été la création des délégations financières (1). »

1. Ces paroles de M. Laferrière peignent trop discrètement la situation du gouverneur général pour que nous nous contentions de les enregistrer sans commentaires. Ce qu'il n'a pas dit (et pouvait-il le dire ?), d'autres, heureusement, l'ont proclamé bien haut et ont démontré que si la législation algérienne comptait un décret de plus, cette addition n'ajoutait pas grand'chose, en vérité, aux attributions d'un gouverneur, même général, qui se voit retirer d'une main ce qu'on lui accorde de l'autre, de telle sorte que sa situation demeure encore ce que la faisait le décret du 31 décembre 1896 : « Le gouverneur est resté le prisonnier muet et résigné des bureaux des ministères. »

M. Le Moigne, député, dans son rapport (pour 1899) sur le budget de l'Algérie, a bien mis en relief la volonté manifeste de la Chambre et du Sénat de placer entre les mains du gouverneur l'autorité complète sur tous les services, mais il a dû noter, à regret « l'irréductible obstination des différents ministères à retenir entre leurs mains les pouvoirs qu'ils détiennent ».

2. L'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur du gouvernement ont été réglés de tout temps par des ordonnances ou décrets du pouvoir exécutif et, en dernier lieu, par le décret du 11 août 1875, complété par ceux du 23 février 1882 du 25 octobre 1887 et du 18 novembre 1895.

C'est, en effet, un principe reconnu que le droit d'édicter des lois en Algérie ou d'y promulguer celles de la métropole,

(1) M. Laferrière, discours prononcé le 15 décembre 1898 à l'ouverture de la première session des délégations financières.

appartient au pouvoir exécutif, alors surtout qu'il s'agit de régler des institutions spéciales à l'Algérie, sans mettre en question des prérogatives de la souveraineté.

La principale innovation de ce deuxième décret — il se borne à modifier l'organisation du Conseil supérieur et à mieux définir quelques-unes de ses attributions consultatives — consiste dans l'augmentation du nombre de ses membres par suite de l'introduction plus large de l'élément électif, rendue nécessaire par la création des délégations financières. Il importait, en effet, que chacune ait des représentants au Conseil supérieur. Il y en eut seize en tout (1).

Ce nouvel élément électif vient s'ajouter à celui qui existait déjà et qui consistait en membres élus par les Conseils généraux. Le nombre de ces membres subit seulement une légère réduction par suite de la place donnée aux délégations. Il était de 18 il n'est plus que de 15, à raison de 5 par département.

Le total des membres élus — qui est de 31 — devient ainsi supérieur de 2 au nombre des membres non élus — qui est de 29.

Ces derniers comprennent : 22 membres de droit, appelés à siéger en vertu de leurs fonctions, conformément aux règles en vigueur et 7 membres désignés par le gouverneur général savoir : 3 notables indigènes et 4 membres choisis parmi les fonctionnaires algériens.

Le Conseil supérieur, ainsi réorganisé, est donc composé de 60 membres — mais ses attributions demeuraient purement consultatives.

Cette deuxième innovation est dans la logique des idées démocratiques et ne leur donne même qu'une satisfaction partielle jugée insuffisante par beaucoup.

Les partisans d'un gouvernement général fortement consti-

(1) 6 à chacune des 2 premières délégations et 4 à la délégation indigène, dont un est réservé à la section Kabyle.

tué estiment qu'il lui faut comme contrepoids un contrôle sérieusement organisé et ils concluent à la nomination par l'élection, et exclusivement par l'élection, des membres du Conseil supérieur.

M. Le Moigne, dont nous avons déjà eu maintes occasions de citer le lumineux rapport, ne va pas aussi loin dans ses conclusions ; il redoute une assemblée constituée par le suffrage universel, car il craint, le jour où l'Algérie n'aura plus besoins du concours de la métropole, qu'elle ne soit entraînée par l'état d'esprit particulier qu'on a appelé l'algérianisme à donner des signes excessifs de son indépendance.

M. Étienne, député, est plus fermement convaincu des vertus intrinsèques du suffrage universel et pourtant, dans l'état actuel de la législation, il en considère l'application comme téméraire, à juste titre selon nous ; cette application, d'après lui, doit être subordonnée à l'abrogation de la loi du 26 juin 1889 sur la naturalisation. Mais le danger des naturalisations « automatiques » disparu, le suffrage universel s'impose, sinon le prétendu Conseil supérieur ne serait qu'une chimère et deviendrait une duperie.

3. La troisième réforme, qui fut la création des délégations financières, est, avons-nous dit, la plus considérable.

Accueillie par les uns avec défiance, elle trouva chez d'autres une sympathique adhésion, pleine d'espérances, et peut-être même d'illusions — et tandis que M. le Gouverneur général, M. Laferrière, disait que sa première session serait une véritable page pour l'histoire de l'Algérie et un titre d'honneur pour ceux qui avaient collaboré à cette œuvre, d'autres écrivaient « que l'idée, donnée comme neuve, était apparue plutôt comme rétrograde et que les raisons apportées pour l'expliquer et la défendre avaient laissé bien des esprits sceptiques » !

Les appréciations les plus contradictoires se sont multipliées dans la presse, aussi bien de France que d'Algérie, les

unes inspirées par des intérêts de clocher ou des considérations politiques sujettes à caution, les autres par ce besoin de flatter dans l'espoir de plaire, que l'on rencontre dans toute société organisée. Il ne faut pas oublier, en effet, que les délégations sont apparues à une heure troublée de l'histoire algérienne, heure décrite par les journaux de France à leurs lecteurs avec cette exagération et ce parti pris où l'ignorance le dispute à la passion et à la mauvaise foi.

Et pourtant trois innovations, en réalité, ont été accomplies qui seraient un jour (selon M. Barthou, dans son discours-programme, prononcé à la Chambre le 16 mai 1899, et déclarant que l'œuvre de M. Laferrière pouvait servir de base à toute la réorganisation administrative de l'Algérie), destinées à voir s'élargir singulièrement leur domaine d'application : *une sage limitation du suffrage universel*, *un heureux essai de la représentation des intérêts* — car on paraît s'être inspiré ici de la conférence consultative tunisienne et on a voulu constituer, non une assemblée politique, mais une représentation des intérêts économiques des divers ordres d'activité et des diverses catégories de producteurs qui se rencontrent en Algérie (ce en quoi selon nous, on a pleinement réussi), *et un acheminement désirable vers la décentralisation.*

Le décret organise trois délégations distinctes : délégation des colons, délégation des contribuables non colons, délégation des indigènes musulmans. Chacune des deux premières compte 24 membres et la dernière 21 (1).

(1) Art. 2 : « La 1re délégation est composée de 24 membres, *élus directement par les colons* au scrutin individuel, à raison de 8 par département...

Art. 3 : « La 2e délégation est composée de 24 membres *élus directement* au scrutin individuel, à raison de 8 par département, *par les contribuables autres que les colons*, inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées...

Art. 5 : « La 3e délégation se compose de 21 indigènes musulmans, savoir : 1° 9 délégués des indigènes civils *élus*, au scrutin individuel, à raison de 3 par département, *par les Conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice* et *par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes;* 2° 6 délégués des indigènes des territoires

Ce qu'il faut remarquer (et c'est là, en effet, une particularité que l'on ne rencontre actuellement dans aucune de nos assemblées électives), c'est que la désignation des divers délégués, au lieu de procéder d'un système unique, procède à la fois du suffrage universel, du suffrage restreint et de la dénomination directe par voie d'autorité.

On est tenté de ne voir là que le caractère composite que semblent devoir donner forcément à une même assemblée les procédés variés de recrutement que nous venons de signaler. Mais, sous les apparences, on aperçoit vite la logique du système et l'idée maîtresse qui le domine : assurer à chaque groupe d'intérêts une représentation intelligente et, pour atteindre ce but, la diversité des moyens s'imposait, à moins que l'on ne veuille trouver logique, et même politique, de traiter *également* des situations *différentes*.

Et, à ce point de vue, notons qu'on a souvent confondu ***élection*** avec *représentation*, c'est-à-dire *le but poursuivi* avec *les moyens employés* pour le réaliser. C'est ainsi que si les indigènes — froidement fatalistes et sagement philosophes — ne voient pas, *a priori*, de sérieuses différences entre *l'élection* et *la nomination directe* (1), l'élément français, lui, se montre plus susceptible et plus jaloux aussi (il faut le reconnaître), des prérogatives attachées à la qualité de citoyen. Aussi, ce que nous regardons comme une sage limitation du suffrage universel, apparaît-il à quelques-uns comme une sorte de crime de lèse-souveraineté.

Pourtant, ce système n'est nullement en conflit avec les

de commandement, à raison de 2 par département, *désignés par le gouverneur général* sur une triple liste de présentation dressée, pour chacun d'eux, par le général de division commandant le territoire; 3° 6 délégués Kabyles *élus* au scrutin individuel *par les chefs des groupes dits Kharouba*. Ces derniers forment une section spéciale à la 3e délégation. »

(1) Bien plus, rien ne démontre que chez une race très respectueuse de l'autorité et encore profondément imbue des idées féodales, un choix, fait par ce dernier procédé, n'apparaisse pas comme une garantie plus appréciable et plus sûre !

grands principes de notre droit public moderne et, d'autre part, il est le mieux approprié au milieu dans lequel il est appelé à fonctionner.

Crime de lèse-souveraineté nationale est une bien grave accusation que ne justifient certainement pas les conditions mises par le décret organique du 23 août 1898 à l'exercice du droit de suffrage. Sans doute, la souveraineté réside dans la nation (M. Esmein, notre éminent maître, l'a démontré avec cette logique impeccable de raisonnement, qui force la conviction) et tout gouvernement doit tenir compte de l'opinion publique, mais le droit de suffrage n'en découle pas comme un corollaire aussi évident. Il ne s'impose que comme moyen, c'est-à-dire qu'autant et seulement dans la mesure où il peut servir à dégager et à traduire l'opinion publique.

Si le droit de suffrage, en effet, était un corollaire *nécessaire* de la souveraineté nationale, c'est au suffrage universel, tel que l'entend certaine école politique, notamment au suffrage universel sans distinction de sexe, qu'il faudrait conclure.

« Le suffrage politique étant une fonction, comme le dit M. Esmein, tous les membres de la nation sont appelés *virtuellement* à l'exercer et aucun ne peut être écarté de parti pris ; il faut donc que les conditions de capacité exigées de l'électeur soient facilement accessibles à tous. »

Or, toute manifestation intelligente et réfléchie de volonté suppose une certaine capacité, une certaine expérience, une certaine maturité. Il faut donc, nécessairement, réglementer l'exercice du droit de vote, le subordonner à certaines conditions « assez simples pour être facilement accessibles à tous » et ne pas impliquer des privilèges de castes (1), mais

(1) « Au moyen âge l'habitant d'un bourg anglais ne pouvait-il pas donner en dot à sa fille son droit électoral ? » Un gendre serait plus exigeant aujourd'hui et personne, incontestablement, ne songerait maintenant à faire figurer un tel apport dans un contrat de mariage.

V. ORLANDO, *Fondement juridique de la representation*, Revue du droit public et de la science politique, année 1895, III, 10, 7.

assez sévères aussi pour garantir que le résultat ne sera pas en opposition avec le but poursuivi, sinon, au lieu de traduire une opinion, le suffrage politique n'est plus qu'un moyen de déchaîner les passions révolutionnaires et de favoriser les ambitions malsaines.

Il n'y a pas de rapport nécessaire, en effet, entre la valeur ou la sincérité d'une opinion et le nombre de bulletins électoraux, qui sont réputés la traduire, là où la réglementation du suffrage fait défaut. « La pratique nous montre tous les jours, écrit M. Prins (1), ce que l'on obtient en lançant, sous prétexte d'égalité, des masses énormes d'électeurs dans une bagarre électorale. Chacun connaît aujourd'hui ces Chambres disparates et bigarrées où se coudoient des politiciens de toutes nuances, où les députés représentent, avant tout, des influences locales et personnelles et forment des groupements politiques variés, s'agitant, intriguant, se coalisant ou se combattant, se rapprochant ou s'éloignant au gré des circonstances et résolvant les questions les plus hautes par les mobiles les plus bas. »

Eh bien, à cet égard, les exigences du décret organique, loin d'arrêter ou d'entraver arbitrairement la manifestation du sentiment dominant dans les masses algériennes, ne tendent qu'à en dégager l'expression intelligente et raisonnée. Les questions politiques ou économiques soulèvent des difficultés dont la complexité, la délicatesse et la gravité ne sauraient se mesurer aux difficultés que soulèvent les questions d'intérêts privés ; les erreurs dans ce domaine ont des répercussions autrement difficiles à percevoir, des conséquences autrement dangereuses.

En fixant à trois ans, au moins, la durée de la résidence sur le sol algérien, le décret a voulu s'assurer que les électeurs avaient une certaine expérience personnelle des intérêts à représenter.

(1) Prins, *L'organisation de la liberté et le devoir social*, page 193.

Cette condition, discutable et discutée, quand il s'agit d'élections ayant un caractère purement politique, est on ne peut plus rationnelle.

Mais il faut remarquer que, dans le décret organique, cette durée de résidence apparaît comme une condition de capacité qu'aucune autre ne peut suppléer, comme une condition mise à la *jouissance* même et non plus seulement à *l'exercice du droit de suffrage.*

A côté, subsiste toujours la condition mise à *l'exercice* et non à la *jouissance* de ce droit : le besoin auquel répond cette exigence du décret organique et de la loi municipale est le même : garantir l'authenticité de l'électeur et assigner en outre à ce dernier la circonscription électorale, dans laquelle il pourra exercer son droit.

Donc, nulle contradiction sur ce point, entre les prescriptions du décret organique du 23 août 1898 et celles de la loi municipale du 5 avril 1884 : elles poursuivent, en effet, un but différent. Mais il était intéressant de noter que la condition d'une résidence en Algérie, pendant trois ans au moins, combinée avec celle des articles 4 et 11 de la loi du 5 avril 1884, nous ramène au dualisme des listes électorales !

L'inscription du rôle d'une des contributions directes revêt aussi (dans une hypothèse), un caractère qui mérite d'attirer notre attention : « *Les contribuables, non colons, appelés à élire la seconde délégation* » ne peuvent requérir leur inscription sur les listes du nouveau corps électoral qu'autant qu'ils sont *inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées.*

C'est là une condition requise cumulativement avec ces trois autres : *majorité de vingt-cinq ans*, *résidence d'au moins trois ans* et *possession de la nationalité française depuis douze ans.*

Cette dernière condition mérite un examen spécial.

Elle s'explique et se justifie par des considérations propres

au milieu dans lequel le système nouveau allait être appelé à fonctionner, propres à l'Algérie, où l'elément étranger se mêle, dans une si forte proportion, à l'élément français.

Disons tout de suite que l'on n'est pas d'accord sur la fixation du point de départ du délai de 12 ans exigé des étrangers naturalisés ou devenus Français par le bienfait de la loi pour être électeurs aux délégations. Le décret du 4 janvier 1900 (1), complétant celui du 23 août 1898, vient de trancher la question, mais beaucoup n'admettent pas la solution adoptée et de nombreux articles de presse, parus notamment dans la *Dépêche algérienne,* ont conseillé aux intéressés de porter la question devant les tribunaux.

Cette condition constitue une tentative de réaction contre une extension, faite d'une façon imprudente, à l'Algérie, des dispositions de la loi du 26 juin 1889 sur les nationalités, contre un danger, longtemps ignoré, qui est apparu subitement gros de conséquences à la suite des dernières élections législatives et municipales : le *péril étranger*, se dressant en face de ce que d'autres appellent le *péril juif* et, tout dernièrement, s'il faut en croire un rédacteur de l'*Agence Nationale,* dont la *Dépêche Algérienne* du 10 mai 1899 rapporte les dires, un sénateur aurait tout récemment découvert un péril plus considérable et plus dangereux encore que les deux autres pour l'avenir de notre belle France africaine : le *péril kabyle!*

La compétence des délégations est resserrée dans des limites très étroites; à chacune, le décret confère des attributions identiques, dont l'art. 8 précise l'étendue et le caractère. Chacune est appelée à délibérer « sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir, qui intéressent la catégorie de contribuables qu'elle représente, notamment sur l'assiette, le taux, le mode de perception de

(1) *J. O.*, 5 janvier 1900, p. 49.

ces impôts ou taxes et sur les réformes, dont ils paraîtraient susceptibles ».

Quant aux autres questions, d'ordre économique ou financier, qui intéressent la colonie, elles *peuvent* leur être soumises, mais dans ce domaine le gouverneur général apprécie souverainement les points sur lesquels il y a opportunité à consulter les délégations.

La sanction de ces dispositions est la nullité de plein droit de toute délibération relative à des objets ne rentrant pas légalement dans les attributions des délégations (art. 12 et 13).

Cette mission des délégations, telle qu'elle résulte du décret du 23 août 1898 et non pas du projet de loi, portant création d'un budget spécial de l'Algérie, envisagée quant à son objet, est encore plus modeste qu'on pourrait le croire tout d'abord.

M. Dessoliers, ancien député, dans un rapport (1), déclarait que quand on examine l'organisation des délégations financières, la première observation qui frappe l'esprit, c'est qu'en réalité ces assemblées n'ont pas d'attributions effectives. Sans doute elles doivent donner annuellement leur avis, chacune en ce qui les concerne, sur les impôts perçus ou à percevoir, intéressant la série de contribuables qu'elles représentent, mais comme l'assiette et la perception des impôts ne sont pas modifiées chaque annee et comme, fort heureusement, l'habitude commence à se perdre de gratifier annuellement l'Algérie de quelque nouvel impôt, les délibérations que peuvent prendre les délégations sont destinées, la plupart du temps, à revêtir un caractère de dissertation théorique qui leur enlève toute utilité immédiate.

Le décret accuse cependant, incontestablement, une tendance nouvelle; il marque une orientation désirable vers une plus large décentralisation; mais il est certain que, sans de

(1) Rapport de M. Dessoliers, séance du 26 décembre 1898, V. *Délégations*, p. 450.

profondes modifications, l'institution était impuissante à atteindre le but visé.

Pour conduire à une véritable décentralisation, il faut, en effet, que l'organe créé jouisse d'un certain pouvoir de décision et puisse porter son attention sur toutes les questions présentant un intérêt vraiment local.

Or, c'est à ce double point de vue, pourtant capital, — étant donné qu' « enlever au pouvoir central quelques-unes de ses prérogatives pour en doter les corps locaux électifs, c'est, selon notre éminent et regretté maître M. Ducrocq (1), ce qui constitue au premier chef la décentralisation » — que les auteurs du décret ont fait preuve d'une réserve qui permettrait de douter de la sincérité de leurs convictions, s'ils n'avaient cherché à la justifier par des scrupules d'ordre constitutionnel.

M. Brisson, qui signa ces trois décrets du 23 août 1898, affirmait l'intention d'établir un budget autonome ou budget spécial, analogue aux budgets coloniaux, s'alimentant au moyen de ressources dont la métropole abandonnerait la disposition à notre France algérienne. Il envisageait aussi la possibilité de lui octroyer la personnalité civile et financière.

Il y avait, en effet, deux moyens en présence pour réaliser l'idée de la décentralisation des finances algériennes, qui était à l'ordre du jour depuis plus d'une dizaine d'années.

D'abord, la création d'un budget dit intégral qui soumettrait à un même régime financier l'ensemble des dépenses civiles de l'Algérie, soit coloniales, soit de souveraineté, en donnant à ces dernières le caractère des dépenses obligatoires et qui équilibrerait le budget algérien au moyen d'une subvention de l'État, tant que l'ensemble de ces dépenses ne serait pas couvert par des recettes effectives en Algérie.

Ce premier système est très simple et très clair. Il s'ap-

(2) *Cours de droit administratif*, 7e édition, t. I, p. 151.

plique à l'ensemble des dépenses algériennes de toute nature, sauf les dépenses militaires.

Ce n'est pas à lui, cependant, qu'est allée la faveur des délégations financières algériennes du Conseil supérieur de l'Algérie et de M. Laferrière, gouverneur général : ils lui ont préféré l'autre système, celui du budget spécial proprement dit, qui crée,entre les services d'État et les services coloniaux, une distinction analogue à celle du budget de l'État et du budget départemental et attribue à chacun d'eux une moitié des recettes. L'État et la colonie équilibreraient,par leurs ressources propres, le budget qui leur incombe et disposeraient des accroissements de recettes correspondantes.

Ce projet de budget spécial, ainsi limité, ne comprenant pas la totalité des dépenses civiles algériennes, paraissant en outre avoir pour objet de laisser perpétuellement une partie de ces dépenses civiles à la charge de la métropole, était tout ce qu'il y a de plus artificiel et de plus inadmissible.

L'Algérie n'est pas un département; elle n'est pas non plus la simple juxtaposition de trois départements; elle est une colonie et le budget colonial doit comprendre toutes les dépenses, qu'elles soient faites dans la colonie ou à son occasion. Certes de longtemps on ne doit y faire figurer pour la totalité les dépenses militaires, mais toutes les dépenses civiles de toute nature (en y comprenant même les dépenses civiles dues à l'occasion des services algériens) doivent y être portées, la métropole fournissant, d'ailleurs, une subvention destinée à s'alléger graduellement pour disparaitre, en fin de compte, dans un certain délai. C'est le seul régime qui réalise vraiment la décentralisation des finances algériennes.

Au reste, on ne ménagea pas les critiques au projet de MM. Brisson et Laferrière, dont le programme reproduisait à peu près celui du Sénat impérial. La division du budget de l'Algérie en deux budgets, l'un dit de souveraineté et l'autre dit spécial ,était peu pratique. Ce projet ne constituait nulle-

ment un budget spécial pour les recettes; de plus, la subvention de l'État, ayant un caractère annuel, pouvait, chaque année, être remise en question; enfin l'Algérie ne pouvait pas se créer des ressources spéciales par des taxes nouvelles, et, par conséquent, n'aurait pas eu de gages à offrir aux emprunts nécessaires pour compléter son outillage.

Le projet de 1898 ne résista pas à ces critiques et le gouvernement admit l'idée d'un budget intégral autonome.

Avant d'examiner l'économie générale des projets de loi portant création d'un budget spécial pour l'Algérie, et émanant du gouvernement et de M. Morinaud et de quelques-uns de ses collègues, déclarons que sur le principe tout le monde semble d'accord et insistons, à nouveau, mais au point de vue financier cette fois, sur les diverses raisons qui militaient en faveur de cette création d'un budget spécial.

Il était nécessaire d'avoir une vue d'ensemble sur la gestion financière des services algériens; certes ils étaient groupés dans un fascicule unique du projet de budget et faisaient l'objet d'un même rapport d'ensemble, mais cette coordination n'était guère plus qu'une opération de statistique. Le système des rattachements, condamné par l'expérience, fonctionnait toujours. Or, il était particulièrement fâcheux en matière budgétaire; il fallait là un contrôle unique pour établir les demandes de crédits et en surveiller l'emploi avec une autorité efficace. Mais celle-ci était paralysée par la dispersion des crédits et de leur emploi entre les différents Ministères, dont les uns administraient et étaient censés surveiller de Paris, tandis que l'autre, celui de l'Intérieur, agissait sur place par l'intermédiaire du gouverneur général. Il en résultait que les crédits n'étaient même pas méthodiquement rattachés au Ministère auquel ils ressortissaient d'après la nature de leurs services. Les uns étaient placés dans le budget du Ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire du gouvernement général, lequel

comprenait des paragraphes : Justice, Cultes, Instruction publique, Commerce, Agriculture, Travaux publics, Marine; les autres étaient inscrits aux budgets des Ministères de la Justice, des Cultes, de l'Instruction publique, du Commerce, de l'Agriculture, des Travaux publics, des Finances.

Ah ! s'il n'était guère facile de se rendre compte des règles qui avaient présidé à une semblable répartition, rien n'était plus aisé, par contre, de constater qu'on avait si bien embrouillé les choses et si inutilement compliqué l'administration des affaires algériennes que le contrôle budgétaire devenait illusoire. Pour le rendre efficace et aménager les dépenses faites en Algérie de manière à en tirer le meilleur parti, il ne suffisait pas de les imprimer côte à côte sur des feuilles brochées dans le même budget, il fallait réellement les grouper en un budget spécial.

Une seconde raison, qui avait été parfaitement mise en lumière par le rapporteur du budget de l'Algérie, M. Le Moigne, dans son rapport sur le projet de 1899, était la nécessité d'intéresser les Algériens à la gestion de leur budget. En donnant à l'Algérie le sentiment de sa responsabilité et un intérêt direct dans le bon aménagement de ses dépenses, n'était-il pas certain que des améliorations sensibles pouvaient être immédiatement réalisées? Le jour où les Algériens seraient intéressés à leur équilibre budgétaire, les ressources ne seraient-elles pas mieux employées, avec plus de méthode et d'esprit de suite?

Mais le grand avantage du budget spécial, c'est de permettre à l'Algérie la création de ressources nouvelles, non seulement par la mise à sa disposition de la plus-value annuelle et régulière de ses recettes, mais aussi par des remaniements fiscaux dont elle aura l'initiative.

Quel intérêt direct à l'augmentation de ses revenus l'Algérie avait-elle, puisque ses plus-values budgétaires profitaient au budget général de la France? D'autre part, la métropole,

dont les charges étaient très lourdes, estimait avoir assez fait et ne voulait plus s'imposer de nouveaux sacrifices.

Or, l'Algérie est encore loin, bien loin de posséder l'outillage nécessaire à son développement économique : son réseau de chemins de fer est très incomplet; ses ports n'ont pas, tant s'en faut, toutes les installations que demanderait le développement commercial du pays et la longueur des routes construites est bien insignifiante.

Cette question des moyens de communication et de transport est cependant vitale pour un pays neuf. Est-ce que l'Amérique ou la Russie ne nous fournissent pas la preuve du rapport étroit et intime existant entre le développement des pays agricoles, dont le peuplement reste encore à achever, et l'extension des voies ferrées, des ports et des routes? D'ailleurs si l'Algérie commence à prospérer, elle le doit en majeure partie aux travaux faits de 1875 à 1888. Malheureusement on a dû les suspendre, la métropole ne pouvant plus subvenir à des besoins croissants dans de telles proportions. Est-ce que le premier outillage, fourni par la France, ne l'a pas été, spécialement pour les chemins de fer, dans des conditions excessivement onéreuses?

C'est donc à l'Algérie à faire aujourd'hui le reste, car depuis 1888-1889, la France n'a plus augmenté ses subventions. Or, il faut qu'elle puisse le faire et pour cela il n'y avait qu'un moyen : l'établissement du budget spécial, depuis si longtemps réclamé.

Depuis 1887, ainsi que le prouvent les statistiques, les variations dans le chiffre du déficit annuel algérien — déficit couvert par la métropole — sont dues soit à la dette léguée par l'Empire (et remboursée en 1898), soit aux subventions pour garanties d'intérêt. Que l'on fasse abstraction de ces deux éléments et l'on verra que les recettes et les dépenses s'équilibrent.

Cette situation était, en somme, bonne pour la France, qui

limitait ainsi ses débours à l'acquittement des garanties qu'elle avait elle-même souscrites autrefois, sans l'avis de l'Algérie, mais elle était désastreuse pour cette dernière. Depuis 1879 on n'y avait pas tracé un kilomètre de route nationale — et depuis 1889 on n'y a plus construit de chemins de fer — et cela précisément à une époque où, de toutes parts, comprenant le rôle capital que joue dans la lutte économique internationale la locomotive à vapeur, on développe tant les voies ferrées (1).

Du moment que la France ne voulait plus continuer à faire l'avance de la construction des chemins de fer, des ports et des routes, indispensables à l'Algérie, on devait laisser à cette dernière la possibilité de s'outiller elle-même. Or elle ne peut demander qu'à l'emprunt les ressources nécessaires, qui se montent à 300 selon les uns et même à 500 millions selon les autres. Pouvait-on lui refuser cette faculté d'emprunter ? Bien certainement non. Il était alors impossible, dans ces conditions, de refuser à l'Algérie son budget spécial.

D'ailleurs c'était une sécurité à la fois pour elle et pour la France. Pour emprunter, en effet, il fallait à l'Algérie la personnalité civile ; il lui fallait aussi une individualité financière, une responsabilité effective. Or, si le budget algérien était demeuré un simple compartiment du budget général de la France, est-ce que ce ne serait pas celui-ci qui eût risqué, en définitive, de supporter la charge de l'emprunt algérien ?

Donc l'emprunt, prudemment étudié, limité dans son but et

(1) De 1889 à 1900 la Russie a porté son réseau de 29.292 à 58 978 kilomètres ; la Suède a construit 2.200 kilomètres de 1890 à 1898 ; l'Espagne, de 1888 à 1899, en a ouvert 3.500. La petite Serbie, avec un budget civil bien inférieur à celui de l'Algérie, vient de mettre en construction 1.340 kilomètres de nouvelles voies ferrées. La France même a augmenté son réseau de 4.200 kilomètres entre 1889 et 1898 et l'Algérie, pays neuf, où il y a tant à faire, n'a construit que 99 kilomètres ! Cette interruption absolue des travaux de chemins de fer a porté à l'Algérie un préjudice considérable. Une pareille situation ne pouvait se prolonger sans compromettre l'avenir de la France africaine.

précisé par des plans et devis, apparaissait comme le plus sûr moyen de se procurer des ressources nécessaires : c'était presque une question de vie ou de mort pour notre belle possession africaine. Mais il n'a jamais été question de donner à l'Algérie une liberté illimitée; on ne saurait perdre de vue ce côté de la question. Le Parlement a toujours le dernier mot. Il ne manquera pas d'opposer un veto absolu à des engagements imprudemment contractés, qui lui sembleraient excéder à la fois les forces et les besoins de la colonie ou s'appliquer à des travaux mal étudiés, mal préparés et inutiles.

Deux projets de loi, réalisant la création d'un budget spécial, étaient en présence, l'un émanant du gouvernement, l'autre de MM. Morinaud, Marchal, Drumont et Firmin Faure.

Le projet des députés algériens était plus large quant à l'initiative budgétaire des représentants élus de l'Algérie — naturellement — mais il sauvegardait, sinon pour l'intégralité, du moins pour une partie éventuelle du budget, le principe de la souveraineté du Parlement en matière budgétaire. Il aboutissait à deux propositions de loi.

L'une dotait l'Algérie d'un budget spécial. Les recettes étaient partagées en deux parties, par moitié; mais, pour permettre à l'Algérie de gager d'ores et déjà un grand emprunt, la métropole abandonnait pendant dix ans à la colonie la part qui devait lui revenir, à concurrence de ladite moitié, dans les excédents de recettes à venir. L'Algérie enfin était déclarée personne morale et civile.

L'autre constituait en Algérie un Conseil colonial, exclusivement composé de membres élus des populations françaises, arabes et kabyles.

Ces deux propositions de loi étaient, dans leur objet, la reproduction des projets élaborés, quant au budget spécial, par les Délégations financières et par le Conseil supérieur, quant au Conseil colonial par les Conseils généraux des trois départements de l'Algérie.

Le Conseil colonial serait donc appelé à délibérer sur le budget spécial, et, par voie de conséquence, à exprimer les vœux de la colonie en matière administrative et en matière économique.

Actuellement ce rôle est dévolu aux Délégations financières et au Conseil supérieur.

MM. Morinaud, Marchal, Drumont et Firmin Faure, d'accord avec les Conseils généraux des trois départements de l'Algérie, proposent de remplacer ces deux assemblées par un seul Conseil qui serait exclusivement composé de membres élus par le suffrage universel, qui nommerait son président dans son sein et où le gouverneur général et ses délégués n'auraient plus d'action que comme commissaires du gouvernement.

Que doit-on penser de la création de ce *Conseil colonial,* venant se substituer aux délégations financières et au Conseil supérieur ?

M. Laferrière, l'ancien gouverneur général de l'Algérie, a émis sur ce point une opinion que partageront tous ceux que préoccupe l'avenir de notre colonie :

« Cette conception me paraît, dit-il, des plus dangereuses pour l'Algérie. Il s'y est fait déjà assez d'élections politiques et si, en dehors de celles qu'elle est obligée de faire par la législation en vigueur, il faut encore que pour ses propres affaires, pour sa vie locale et économique, l'Algérie se livre à de nouvelles luttes politiques, s'il faut qu'on superpose à tous les intérêts locaux des passions qui se développent là-bas si aisément, on aura fait à notre grande colonie un grand mal; elle a assez souffert de la politique pour qu'on doive veiller maintenant à ce qu'elle n'en meure pas (1) ! »

Nous adoptons d'autant plus facilement cette opinion, qui est celle d'un homme éclairé et compétent, que nous

(1) *J. O.*, 26 mai 1899, débats, page 1.473.

avons déjà dit la même chose. « Le véritable fléau de l'Algérie », ainsi que nous l'avons constaté après beaucoup, entre autres après M. Charles Benoist, « c'est la politique : on l'a peuplée, administrée, distribuée et outillée par la politique » !

Tout le monde se rappelle les troubles dont l'Algérie fut le théâtre récent. Le calme matériel paraît rétabli, mais les passions sont restées les mêmes. Les dernières élections municipales en sont la preuve. Elles se sont faites sur un programme, dont le premier article est la proscription en masse d'une classe de la population.

Beaucoup de personnes attribuent la violence des luttes électorales en Algérie précisément aux avantages matériels que le succès procure par suite des abus qui se commettent dans la gestion des budgets communaux et départementaux. Le rapport de M. Jonnart en fourmille d'exemples.

Examinons maintenant quel était le projet de loi émanant du gouvernement :

Disons tout de suite que la Commission du budget a apporté à sa proposition de notables modifications sur lesquelles un accord est intervenu entre elle et les ministres. « Dans ce système primitif du gouvernement, le gouverneur se préparait un budget, se le votait et se l'homologuait ! » Soucieux de prendre ses précautions vis-à-vis les corps élus, le gouvernement aboutissait à soustraire à tout contrôle l'Administration algérienne et à étendre le rôle, déjà excessif, des fonctionnaires.

Le fait initial, c'est la constitution d'une personnalité financière nouvelle (art. 1er).

« *Il sera statué par une loi sur l'organisation et les attributions du Conseil supérieur et des délégations financières d'Algérie. Provisoirement ces institutions seront régies par les décrets du 23 août 1898* » (art. 2). On avait constaté, en effet, que l'organisme, créé par M. Lafer-

rière, était capable d'examiner le budget spécial, et on l'accepta tel quel. — Mais il est bien entendu que le Parlement, seul organe autorisé du suffrage universel, donnera, chaque année, l'autorisation de percevoir l'impôt. Cette clause, insérée dans un article suivant, affirme ainsi l'unité et l'indivisibilité du territoire français.

Les crédits, distraits du budget général de l'État pour en constituer le budget spécial de l'Algérie, sont en principe, d'une part les recettes constatées, d'autre part, l'ensemble des dépenses faites en Algérie.

En ce qui concerne les recettes deux exceptions sont à signaler :

1° L'État se réserve le produit de la taxe militaire, cet impôt étant perçu au titre d'un service dû en France (1);

2° L'État conserve les sommes provenant de la vente des produits des monopoles qui lui appartiennent.

En résumé, sur un total de 55.918.711 francs de recette (budget de 1900), il est attribué au budget spécial 55.119.487 francs.

Il est formellement déclaré que les impôts qui seraient ultérieurement créés en Algérie profiteraient intégralement à son budget spécial.

Si l'on peut créditer le budget spécial de la presque totalité des recettes de l'Algérie, il ne faut pas songer à la débiter de toutes les dépenses incombant maintenant à l'État en Algérie.

On ne peut lui appliquer à la lettre le principe de l'unité budgétaire. Tout d'abord on a laissé de côté les dépenses de la Guerre et de la Marine : les dépenses de la Guerre s'élèvent à elles seules à un chiffre supérieur aux recettes totales

(1) Il ne s'agit que d'une somme minime : 1.324 francs en 1900.

algériennes (55.077.980 francs au compte de 1898), le budget de l'Algérie serait hors d'État d'y pourvoir.

D'ailleurs ces dépenses de défense nationale ne sont-elles pas, de leur nature, à peu près indivisibles ? Ce n'est pas, en effet, pour un objet spécialement algérien que le 19e corps d'armée, stationné en Algérie, est créé et organisé, et en cas de guerre il pourrait être appelé à concourir à la défense de n'importe quelle frontière.

Mais, par contre, on a inscrit au budget de l'Algérie une des dépenses qui figuraient au budget de la Guerre : celle de la gendarmerie, qui, étant une force de police, doit en Algérie (comme dans nos autres colonies), incomber au budget spécial (1).

Ce dernier comprend essentiellement l'ensemble des dépenses civiles ; toutefois, une double réserve a été stipulée à son avantage :

1° Pour les pensions, il n'aura à sa charge que celles des agents coloniaux, à l'exclusion des fonctionnaires qui gardent leur place dans les cadres métropolitains (2);

2° On affranchit le budget spécial d'une dépense civile très considérable, celle des garanties d'intérêt afférentes aux chemins de fer ouverts à l'exploitation avant le 1er janvier 1901 (3).

(1) C'est une dépense de 2.692.000 francs d'après le budget de 1900 et les propositions faites pour 1901.

(2) En effet, ces derniers continuent de verser au Trésor les retenues corrélatives de leurs droits à la retraite. Même pour les agents coloniaux et fonctionnaires, proprement algériens, on ne peut imposer la charge de leurs pensions au budget spécial qu'à partir du 1er janvier 1901, et seulement pour la fraction de pension correspondant aux services remplis depuis cette date, puisque c'est seulement à partir de l'exercice 1901 que les retenues faites sur leur traitement seront perçues par l'Algérie.

(3) La raison fondamentale, c'est que la dépense étant de 20 millions par an, l'Algérie ne pourrait pas la payer.

Pourtant, il y a d'autres arguments sérieux à faire valoir pour ne pas la lui imputer. Ces garanties d'intérêt ont été accordées par l'État, dans des conventions sur lesquelles l'Algérie n'a pas été consultée. Ces conventions ont été très mal rédigées et imposent au budget une charge bien plus forte

Quant aux lignes nouvelles à ouvrir après le 1er janvier 1901, il va de soi que c'est l'Algérie qui les établira et les concédera à ses risques et périls.

Le projet de loi distingue, pour le budget de l'Algérie, les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives. Cette distinction est de règle, dans notre législation, pour les budgets locaux qui ont à subvenir à des dépenses d'intérêt général; c'est le régime des départements, des communes, des colonies, dans le budget desquels figurent simultanément des dépenses obligatoires et des dépenses facultatives.

N'est-il pas évident qu'on ne puisse pas subordonner le fonctionnement des grands services publics, répartis sur tout le territoire français en vertu des décisions des représentants

qu'il n'eût été nécessaire. On ne peut équitablement faire supporter à l'Algérie la faute d'autrui.

De plus, le tracé des voies ferrées ne tient pas toujours compte de l'intérêt des populations, et celles-ci en eussent adopté d'autres moins coûteux et plus rémunérateurs si le choix leur avait été laissé.

De toute manière, il faudrait dans ces garanties d'intérêt distinguer deux éléments :

D'une part, l'intérêt du capital du premier établissement, et, d'autre part, la somme allouée pour suppléer à l'insuffisance des produits de l'exploitation.

Pour l'intérêt du capital de premier établissement, on peut soutenir, et MM. Waldeck-Rousseau et Caillaux l'ont remarqué, que les chemins de fer font partie au même titre que les routes, les ports, etc... de l'outillage existant qu'il convient de remettre gratuitement à la colonie.

Sur les 685.526.496 francs, dépensés jusqu'en 1898 pour l'établissement des chemins de fer algériens, l'État a dépensé directement 88.470.404 francs qu'il a empruntés et dont il paie l'intérêt; on peut dire qu'il a emprunté le surplus par l'intermédiaire des Compagnies.

Mais il a paru, au contraire, à la Commission du budget, que n'a pas convaincue cette argumentation, que la garantie d'intérêt payée aux Compagnies de chemins de fer algériens — et qui légalement, ne l'oublions pas, est une simple avance et non pas l'annuité d'une dette — se présente comme une dépense faite au profit de la colonie et qu'il serait injuste de la faire supporter indéfiniment au budget de l'Etat.

Elle a cependant reconnu la nécessité de l'y inscrire actuellement, l'Algérie ne pouvant y faire face, et, pour lui assurer toute sécurité, elle a accepté le projet gouvernemental, qui laisse pour vingt-cinq années au budget de l'État la charge des garanties d'intérêt. Mais elle tient à ce qu'il soit spécifié qu'il y a là une véritable subvention annuelle accordée par l'État à l'Algérie.

souverains de la nation, aux fantaisies particulières de chaque assemblée locale?

On accorde à l'Algérie le droit de délibérer sur son budget dans des conditions analogues à celles des communes, des départements et des colonies. Ce point de départ étant acquis, on lui applique le droit commun.

A côté du pouvoir financier des assemblées locales, on réserve la tutelle administrative de l'État.

Ce droit supérieur est exercé dans la commune par le préfet; dans le département par le ministre; dans la colonie par le gouverneur, en vertu d'une délégation, et par le Ministre. Tel est le cas de l'Algérie.

Mais quelles sont les dépenses déclarées obligatoires et quelles sont celles qui demeurent facultatives?

Le projet primitif du gouvernement classait en bloc comme obligatoires « les dépenses d'administration générale et celles des services civils relevant actuellement de l'État ».

Sans écarter le principe, d'après lequel on dresse la liste des dépenses obligatoires ou facultatives, la Commission a préféré annexer cette liste à la loi, en y énumérant les services par chapitres, tels qu'ils se comportent actuellement. Les définitions générales, inscrites dans l'article 5, se réfèrent donc aux tableaux annexés et l'on doit les consulter exclusivement afin de déterminer le caractère soit obligatoire, soit facultatif, d'une dépense budgétaire.

C'était fermer ainsi la porte à tout conflit relatif aux services existants; quant aux créations futures, c'est naturellement au moment de leur première inscription au budget, qu'il y aura lieu pour le gouverneur d'en définir le caractère, d'accord en cela avec les assemblées algériennes.

L'action des Délégations financières et du Conseil supérieur de l'Algérie a été accrue dans une large mesure et leur assentiment est exigible pour toute dépense nouvelle — à l'exception des dettes (annuités d'emprunt, pensions, décou-

verts des exercices antérieurs, etc.), lesquelles doivent être inscrites d'office au budget pour leur chiffre réel (1).

Lorsque ces assemblées auront reconnu la nécessité d'augmenter la dotation d'une dépense permanente, celle-ci demeurera naturellement pour l'avenir fixée au chiffre adopté, sans qu'elles puissent le remettre en question (2).

« *Le projet de budget est établi par le Gouverneur général, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur.* »

« *Le projet de budget est délibéré et voté par l'assemblée plénière des Délégations financières, sur le rapport de sa Commission des finances, composée de 11 membres élus par chaque Délégation, à raison de 4 colons, 4 non colons et 3 indigènes.*

» *Aucun amendement ne peut être délibéré par l'assemblée plénière, s'il n'a été préalablement adopté par la Délégation, à laquelle appartient son auteur et transmis par elle à la Commission des Finances.* »

Les amendements deviennent ainsi l'expression de vœux collectifs et il y a grand bénéfice à ne pas laisser encombrer le débat de toutes les fantaisies individuelles.

La réglementation du droit d'amendement, malaisée dans un Parlement dont chaque membre participe à la souveraineté nationale, est tout à fait légitime dans des assemblées, non souveraines, associées à l'œuvre administrative.

(1) Qualifier une dépense d'obligatoire, cela ne signifie pas qu'elle le soit sans limite, pour un chiffre que l'administration fixerait arbitrairement. Un contrôle est nécessaire; il est aujourd'hui exercé par les Chambres. Elles s'en dessaisissent en faveur de l'Algérie, mais leur intention n'est pas de créer à Alger un pachalik. Si le gouverneur général avait la possibilité d'accroître à sa guise la dotation des services obligatoires, nous verrions peut-être un jour ou l'autre se produire en Algérie les mêmes abus qu'en Tunisie.

En conséquence, le montant des dépenses obligatoires est arrêté aux chiffres actuellement inscrits à chacun des chapitres. Si des suppléments de crédits sont jugés nécessaires, on les demandera aux assemblées algériennes, dont le contrôle servira de frein.

(2) Cette règle est celle que la jurisprudence et la pratique ont admise pour les affaires municipales, notamment dans les relations entre le Conseil municipal de Paris et la Préfecture de Police.

« *L'initiative des propositions de dépenses de personnel est réservée au gouverneur général. Il ne peut être présenté par les délégués aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, des pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur.* »

Dans un pays où les fonctionnaires sont très nombreux, il importe, en effet, tout particulièrement, d'éviter les surenchères électorales, majorant les traitements ou multipliant les emplois au profit d'amis politiques.

Étant le chef responsable de l'administration, n'était-il pas juste dès lors que le gouverneur général soit en même temps son avocat désigné et le juge de ses besoins?

« *Le projet de budget, voté par l'assemblée plénière des Délégations financières, est transmis au Conseil supérieur de gouvernement, qui délibère sur le rapport de sa Commission des finances, composée de neuf membres élus au scrutin de liste. Le Conseil supérieur ne peut prendre l'initiative d'aucune dépense nouvelle ni relever les crédits votés par les Délégations financières.*

» *Le projet de budget est délibéré, chaque année, par les Délégations financières et le Conseil supérieur, au cours de leur session ordinaire qui a lieu dans les six premiers mois de l'année.*

» *La durée de cette session ne pourra excéder un mois pour chaque assemblée.*

» *Toutefois une prolongation de session pourra être accordée par le gouverneur.* »

Si l'on a pris toutes ces précautions, c'est pour éviter que les assemblées algériennes ne dégénèrent en Parlement. On a limité la durée de leur session et réglementé leur mode de travail.

D'ailleurs, ne désirait-on pas avant tout voir figurer dans

ces assemblées, et c'est là leur raison d'être, des colons, des agriculteurs et des négociants, et non pas des politiciens de profession? Dès lors il était nécessaire de ne pas les tenir trop longtemps écartés de leurs occupations professionnelles.

« *Réserve faite pour les droits de douane qui restent soumis aux dispositions des lois en vigueur, les créations ou suppressions d'impôts, les modifications de leur assiette, de leurs tarifs ou de leur mode de perception sont délibérées par l'assemblée plénière des Délégations financières, sur la proposition de l'une des Délégations ou du gouverneur général et sur le rapport de la Commission des finances.*

» *Le Conseil supérieur ne peut qu'adopter ou rejeter les décisions prises par les Délégations financières. En cas d'adoption, la décision n'est exécutoire qu'après avoir été homologuée par un décret en Conseil d'État.*

» *La perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie, est autorisée annuellement par les lois de finances.* »

Le budget spécial de l'Algérie a pour objet de lui permettre de se créer des ressources nouvelles, afin de compléter son outillage. Toutefois la réserve formulée, relativement aux droits de douane, s'imposait. Notre régime douanier, en effet, s'inspire de traités faits par la France avec les autres nations. Les Pouvoirs publics de la métropole peuvent donc seuls avoir une initiative et le Parlement peut seul décider en cette matière.

Les autres paragraphes de cet article règlent la procédure; conformément à la méthode adoptée, l'initiative est attribuée au gouverneur et aux Délégations, le Conseil supérieur n'ayant qu'un droit de veto.

Selon le principe de la tutelle administrative, il faut le visa du Conseil d'État. L'on a ajouté celui de la Chambre et du Sénat, attendu que parmi tous les pouvoirs consultés aucun n'avait pleinement qualité, d'après notre droit constitu-

tionnel, pour consentir l'impôt. Il y faut une décision des pouvoirs émanant du suffrage universel; il était donc préférable, au moins dans la forme, que le Parlement continuât d'exercer ce droit sur toute l'étendue du territoire français.

La situation de l'Algérie devient celle des départements.

Sans doute les Chambres auraient pu donner à l'Algérie une Délégation générale et indéfinie, mais outre un scrupule de droit constitutionnel, de ne pas trop déroger aux formes légales, on a voulu réserver au Parlement un droit de regard sur le budget algérien.

De là la rédaction du paragraphe 3 qui a le double avantage de réserver nettement les principes et de ne porter aucune atteinte aux libertés accordées à l'Algérie.

« *Le budget est réglé par décret du Président de la République, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.* »

» *Si le budget n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit.* »

On avait proposé, au lieu de faire approuver le budget spécial par le Ministre de l'Intérieur, de le soumettre à l'approbation de la Chambre et du Sénat. Mais n'aurait-ce pas été faire renaître devant le Parlement la discussion tout entière du budget algérien et réduire les assemblées algériennes au rôle de commissions préparatoires? En un mot, n'était-ce pas la négation de ce budget spécial qu'on prétendait précisément créer?

C'est alors qu'on proposa de faire homologuer en bloc ce budget par une loi, sans le soumettre par chapitres aux débats parlementaires. A l'occasion de l'examen de cette loi, un rapport pourrait être déposé et un débat général institué sur la gestion financière et la situation générale de l'Algérie.

Mais ce procédé n'était-il pas en contradiction manifeste avec les principes de notre droit public? Pouvait-on admettre

une semblable disposition, qu'un budget réglé par décret ne serait exécutoire qu'après son homologation par une loi? Peut-on concevoir un décret qui ne se suffise pas à lui-même?

La Commission du budget a maintenu le principe du budget spécial avec ses conséquences légales; mais il était bon que le Parlement soit tenu au courant des affaires algériennes et appelé officiellement à en délibérer. Est-ce que toutes les colonies anglaises ne fournissent pas au Parlement de Westminster leurs statistiques et leurs budgets? Pourquoi ne pouvait-il pas en être de même de l'Algérie? Donc, conformément aux principes de notre droit constitutionnel, au moment de l'autorisation annuelle de l'impôt, se placera l'examen général des finances algériennes.

On concilie ainsi le contrôle parlementaire avec l'idée du budget spécial.

Les derniers articles règlent l'organisation de la Trésorerie et du contrôle financier en Algérie.

Ils contiennent des dispositions de nature à assurer une surveillance sérieuse et vigilante.

La constitution d'un fonds de réserve, qui est prescrite, est d'usage dans les colonies et s'y justifie particulièrement quand leurs budgets sont alimentés par des impôts directs sur l'agriculture, impôts dont le rendement est très variable, d'une année à l'autre, selon les fluctuations des récoltes. C'est le cas pour les impôts arabes en Algérie.

L'ensemble de ces dispositions sont de nature à améliorer sensiblement la position de l'Algérie, sans toucher à aucun des droits essentiels de souveraineté et de haute surveillance qu'il convient de maintenir au Parlement et aux ministres.

Sous cette réserve, il était on ne peut plus équitable, selon nous, de la doter de ces franchises d'ordre économique et financier et de lui inspirer le sentiment des responsabilités qui en dérivent.

La Chambre l'a compris et a voté le projet de loi présenté par le gouvernement et modifié par la Commission du budget, *après* entente avec MM. Waldeck-Rousseau et Caillaux (1).

Nous augurons bien de cette importante réforme. L'avenir nous dira si nous avons raison.

(1) C'est la loi du 19 décembre 1900 qui a doté l'Algérie de la personnalité civile : Celle-ci peut désormais posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics, contracter des emprunts. Le gouverneur général (M. Revoil vient de remplacer M. Jonnart, juin 1901) représente l'Algérie dans les actes de la vie civile; il ne peut contracter d'emprunts ni concéder de chemins de fer ou autres grands travaux publics qu'en vertu de délibérations conformes des délégations financières et du Conseil supérieur, approuvées par une loi — sauf en ce qui concerne les travaux de petite importance, pour lesquels l'approbation peut être donnée par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

L'Algérie est dotée d'un budget spécial ; ce budget, établi par le gouverneur général, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur, est délibéré et voté par l'assemblée plénière des délégations financières; il est ensuite transmis au Conseil supérieur, qui ne peut prendre l'initiative d'aucune dépense nouvelle, ni relever les crédits votés par les délégations financières; il est définitivement réglé par décret du Président de la République, sur le rapport du Ministre de l'Intérieur.

Toutefois, d'après l'article 1er de la loi du 19 décembre, ces dispositions ne sont pas applicables à l'exercice 1901, et le budget général de l'Algérie, pour cet exercice, sera exécuté et réglé conformément aux lois et décrets sur le budget général de l'État.

Le privilège concédé à la Banque de l'Algérie, dont la durée expirait le 31 octobre 1900, a été prorogé par la loi du 5 juillet de la même année jusqu'au 31 décembre 1920; néanmoins une loi votée par les deux Chambres dans le cours de l'année 1911 pourra faire cesser le privilège à la date du 31 décembre 1912.

CONCLUSION

CONCLUSION

Au point de vue de la colonisation, on peut concevoir trois tendances distinctes, ayant chacune leurs caractères propres et leurs conséquences opposées : la politique de *l'assujettissement*, la politique de l'*autonomie* et la politique de l'*assimilation* (1).

Si l'on est entièrement libre de choisir l'une ou l'autre, il est très important de savoir les distinguer l'une de l'autre, car, suivant les préférences témoignées, on est amené à résoudre, d'une façon différente, les divers problèmes — législatifs, économiques ou financiers — que soulève la question des rapports à établir entre la métropole et la colonie.

La première — ou politique d'*assujettissement* — est conçue tout entière dans l'intérêt particulier de la métropole, pour qui la colonie devient un objet d'exploitation d'autant plus précieux qu'il rapporte davantage.

L'intérêt, les aspirations, les besoins de la colonie elle-même n'entrent pas en ligne de compte et la politique d'assujettissement se caractérise par l'unité d'autorité, l'absence de

(1) M. Girault, *Le problème colonial*, Revue de droit public et de science politique, 1894, 1.

toute représentation élue et la délégation, au profit du gouverneur, de pouvoirs très larges, donnant la mesure de la défiance de la métropole envers la colonie.

Cette politique d'assujettissement a dominé partout jusqu'à la Révolution française et pendant trois siècles l'exploitation brutale des pays neufs a été l'idéal de tous, aventuriers, compagnies et gouvernements ; elle s'est maintenue en Hollande, malgré des atténuations de plus en plus considérables.

La deuxième — ou politique de l'*autonomie* — aussi libérale que la précédente est autoritaire —, implique une décentralisation voisine du fédéralisme et se caractérise par des institutions gouvernementales ou administratives propres, par une autonomie financière complète, des libertés locales très étendues et un Parlement colonial, dont la compétence législative n'est limitée que par un droit de *veto*, réservé à la métropole, et dont celle-ci n'use d'ailleurs qu'avec une sage prudence.

Elle conduit logiquement à l'indépendance par la séparation.

L'Angleterre s'est orientée franchement vers l'autonomie et dans ses colonies à gouvernement responsable, elle a réalisé presque toutes les conséquences du système.

La troisième — ou politique de l'*assimilation* — poursuit un but directement opposé; son idéal n'est pas la séparation, mais une union de plus en plus intime entre la métropole et la colonie.

Elle se caractérise par une extension aux colonies des lois votées pour la métropole, par l'établissement d'institutions administratives, judiciaires, financières, analogues, par l'égalité juridique et politique des colons et leur représentation au sein des Chambres.

Les nations latines ont incliné vers l'assimilation, qui est devenue la politique traditionnelle de la France depuis 1789.

Chacune des politiques en présence part d'une idée juste qui, tout d'abord, constitue le trait essentiel et caractéristique du système, soit, par conséquent, l'unité d'autorité ou une plus grande décentralisation et l'extension des libertés locales ou enfin l'égalité juridique et politique des colons et leur représentation au sein des Chambres.

Mais, par suite d'une généralisation hâtive et malheureuse de l'idée-mère du système, une foule d'autres conséquences regrettables viennent se greffer sur la première conséquence heureuse, caractéristique du système, et c'est ainsi que la politique de l'assujettissement ne tarde pas à conduire à l'oppression des colonies et à leur exploitation (dans le mauvais sens du mot), la politique de l'autonomie au sacrifice des intérêts de la métropole et la politique de l'assimilation à une uniformité condamnable.

La politique de l'assimilation est pleinement acceptable dans son principe et elle demeure véritablement le seul idéal possible, là où l'autonomie est impraticable ou dangereuse — ce qui est le cas de l'Algérie avec la prépondérance de ses éléments étrangers ou d'origine étrangère sur l'élément français d'origine.

Mais l'assimilation a son heure et ses limites et l'erreur consiste à l'avoir appliquée trop tôt, d'abord, trop complètement, ensuite.

Trop tôt, car, après la période de conquête, n'a-t-on pas passé immédiatement au régime de l'assimilation tandis qu'il eût été logique de s'acheminer vers le but par un régime de transition habilement ménagée; trop complètement, car, au lieu de considérer l'assimilation comme un principe directeur destiné à orienter dans ses grandes lignes la politique générale de la France vis-à-vis de l'Algérie, nos législateurs et nos hommes d'État semblent l'avoir conçue comme un type abstrait susceptible d'être réalisé, dans sa plénitude, presque pur de tout alliage étranger !

« D'après les idées accréditées jusqu'à ce jour et les nombreuses décisions qui les ont consacrées, l'Algérie a été organisée comme partie intégrante du territoire métropolitain. Les trois départements ont été considérés comme ne différant pas des autres départements que baigne la Méditerranée, sinon par un plus grand éloignement de la capitale : préfectures et sous-préfectures, assemblées départementales et communales, attributions et rapports hiérarchiques des diverses autorités, juridiction et procédure, tout, ou presque tout, a été établi dans les mêmes formes et réglé par les mêmes lois. (1) »

L'expérience est aujourd'hui concluante et tous ceux qu'ont occupés ou préoccupés les problèmes algériens ont reconnu les inconvénients d'une assimilation improvisée, devenue une assimilation à outrance, soit dans le domaine économique, soit dans le domaine politique (2).

Le régime de la propriété foncière, le régime des impôts, le régime forestier, l'agriculture et les travaux publics n'ont-ils pas souffert d'une centralisation excessive, conséquence fatale d'une assimilation exagérée ?

Quant au domaine de la politique, l'Algérie, selon le mot de M. Laferrière, n'en a-t-elle pas assez souffert pour que l'on veille à ce qu'elle n'en meure pas ?

Mais si le mal est connu et avoué de tous, par contre, le désaccord est à peu près complet quand il s'agit de déterminer le remède à appliquer.

L'assimilation doit demeurer pourtant le grand principe de notre politique algérienne, mais elle ne doit être envisagée

(1) M. Laferrière, Discours d'ouverture aux Délégations financières.

(2) Cf. Jules Ferry, *Le gouvernement de l'Algérie.*

Burdeau, *L'Algérie en 1891.*

M. Laferrière, discours d'ouverture aux Délégations et *J. O.*, 26 mai 1899, p. 1473.

M. Fleury-Ravarin, trois articles publiés dans *La Liberté* des 11, 13 et 18 mai et analysés dans la *Dépêche algérienne* des 13, 15 et 20 mai 1899.

MM. Le Moigne, Etienne, d'Estournelles, etc.

que comme un but lointain auquel on ne peut atteindre que par étapes progressives.

La politique d'assimilation apparaît alors comme très élevée et, en même temps, comme très patriotique : elle ne sacrifie ni l'intérêt de l'Algérie ni celui de la mère-patrie ; elle envisage, non seulement les besoins et les avantages matériels, mais la dignité et les légitimes susceptibilités des parties en cause.

Tempérée par une large décentralisation allant au besoin jusqu'au fédéralisme, l'assimilation procure tous les avantages de l'autonomie, mais il lui reste cette supériorité morale incontestable qu'au lieu de diviser, elle unit !

Le remède n'est donc pas dans l'abandon ou la condamnation du principe, mais dans l'application d'une politique qui serait à la fois modérée et éclectique, au lieu d'une politique d'assimilation exclusive et à outrance.

Modérée, c'est-à-dire sans exagérations et surtout sans entraîner une uniformité que condamnent la nature des choses et la différence des milieux ;

Éclectique, c'est-à-dire empruntant aux deux autres systèmes ce qu'ils ont de bon : *l'unité d'autorité*, au principe de l'assujettissement, et une *plus large décentralisation* au principe d'autonomie, l'une, destinée à opérer spécialement dans le domaine politique et gouvernemental, l'autre, appelée à produire d'heureux effets dans le domaine économique et financier.

C'est dans cette voie nouvelle que nos gouvernants viennent de s'engager. On ne peut que les féliciter de la solidité de leurs convictions, de la fermeté de leur résolution et de la netteté de leurs desseins : ils ont obtenu pour eux la ratification de l'expérience.

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie algérienne comprend une masse énorme d'études, de rapports, de documents et de statistiques disséminés dans un grand nombre de volumes. Se référer à toutes ces sources serait impossible. D'autre part, tout a été dit sur l'Algérie ; mais l'on a toujours envisagé la question à un point de vue particulier et nous voudrions aujourd'hui l'examiner et la juger d'un point de vue synthétique et philosophique.

Nous n'indiquerons donc dans cette bibliographie que les ouvrages ou les documents indispensables à avoir lus ou parcourus pour se faire un jugement personnel sur une question aussi complexe et aussi multiple qu'est la « question algérienne ».

DOCUMENTS OFFICIELS (1)

Recueil des actes du gouvernement de l'Algérie (1830-1854) ;

Bulletin officiel des actes du gouvernement de l'Algérie (1855-1857) ;

Bulletin officiel de l'Algérie et des Colonies (1858-1860) ;

Bulletin officiel du gouvernement général de l'Algérie, depuis 1861 ;

Etat de l'Algérie : 1° *au* 31 *décembre* 1880 ; 2° *au* 1er *octobre* 1881, publié d'après les documents officiels, par ordre de M. L. Tirman, gouverneur général de l'Algérie, 1881 ;

Statistique générale de l'Algérie, publiée par le Gouvernement général, Alger, 1891-1894, 1894, 1895, 1896;

Coup d'œil sur l'histoire de la colonisation en Algérie, brochure publiée par le Gouvernement général, 1878 ;

Tableau de la situation des établissements français dans l'Afrique du Nord, document publié par le Ministère de la Guerre, années 1837, 1838, 1840.

Nous signalerons, en outre, les *documents parlementaires* (comptes rendus des séances, rapports aux budgets, commissions, etc.).

(1) Nous empruntons cette bibliographie à l'ouvrage très approfondi et très étudié de M. André Mallarmé, *Opere citato*, V. *infra*.

OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIAUX

ESTOUBLON et LEFÉBURE, *Code de l'Algérie*, annoté, et son supplément, Alger 1895 ;

Revue algérienne et tunisienne, publiée par l'École de droit d'Alger, sous la direction de M. Robert ESTOUBLON, 1885-1900 ;

CHARPENTIER (Léon), *Précis de législation algérienne et tunisienne*, Alger, 1899 ;

DESSOLIERS (Félix), *Organisation politique de l'Algérie*, 1894 ;

LEROY-BEAULIEU (Paul), *L'Algérie et la Tunisie*, 1897 ;

BENOIST (Ch.), *Enquête algérienne*, 1892 ;

BONZOM (Lucien), *Du régime fiscal en Algérie*, 1900 ;

BURDEAU, *L'Algérie en* 1891, Rapport et discours à la Chambre des Députés, 1892 ;

CASTÉRAN, *L'Algérie française*, depuis 1884, 1900 ;

CHATRIEUX (Emilien), *Etudes algériennes*. Contribution à l'enquête sénatoriale de 1892. Paris, 1893 ;

FLEURY-RAVARIN, *La réorganisation administrative de l'Algérie*. I. Le Gouvernement général (*Revue politique et parlementaire*, 10 juin et 10 décembre 1896) ;

GRIVAZ, *Les Délégations financières* (*Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1900) ;

MALLARMÉ (André), *L'organisation gouvernementale de l'Algérie*, Paris, 1901 ;

SOLLIERS (F. de), *Le budget algérien*, 1900.

TABLE DES MATIÈRES

Vu, le Doyen :

Glasson.

Vu par le Président :

J. Leveillé.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris :

Gréard.

VERSAILLES
IMPRIMERIES CERF
59, RUE DUPLESSIS

